

Saudi-Arabien als Partner deutscher Nahostpolitik

Steinberg, Guido

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Steinberg, G. (2008). *Saudi-Arabien als Partner deutscher Nahostpolitik*. (SWP-Studie, S 35). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-249048>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Guido Steinberg

Saudi-Arabien als Partner deutscher Nahostpolitik

S 35
Dezember 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Akteure in der saudi-arabischen Regionalpolitik
7	Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess
7	<i>Regionalisten</i>
8	<i>Amerikanisten</i>
9	<i>Kontinuität nach dem Thronwechsel?</i>
10	Sunnitische und schiitische Opposition
11	<i>Sunnitische Jihadisten</i>
12	<i>Schiitische Islamisten</i>
14	Das Bündnis mit den USA
15	Der Faktor Öl
15	Der Faktor Sicherheit
17	Saudi-arabische Interessen im Nahen und Mittleren Osten
17	Eindämmung des iranischen Hegemonialstrebens
19	Friedliche Lösung des israelisch-arabischen Konflikts
22	Stabilisierung des irakischen Staates
25	Einbindung Syriens
26	Stabilisierung des Libanon
29	Übereinstimmungen zwischen saudi-arabischen und deutschen Interessen
31	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
32	Abkürzungen

*Dr. Guido Steinberg ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

Saudi-Arabien als Partner deutscher Nahostpolitik

Für die westliche Politik ist Saudi-Arabien innerhalb weniger Jahre vom Problemfall zum Hoffnungsträger geworden. Unmittelbar nach den Anschlägen des 11. September 2001 geriet das Land in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit. Saudi-Arabien, so hieß es häufig, sei nicht nur das Heimatland von Usama Bin Laden und 15 der insgesamt 19 Attentäter. Vielmehr sei die saudi-arabische Reformlehre der Wahhabiya eine geistige Wurzel des Jihadismus, und saudi-arabische Organisationen trügen maßgeblich zur Finanzierung des islamistischen Terrorismus bei. In den Jahren 2002/2003 hatte es den Anschein, als seien die Beziehungen zwischen Riad und Washington aufgrund dieser Vorwürfe massiv geschädigt.

Inzwischen hat sich das Bild gewandelt. Das Königreich gilt der westlichen Politik und Öffentlichkeit nun als unverzichtbarer Verbündeter und als Führungsmacht in einer anti-iranischen Allianz »moderater« Staaten und Regierungen. Neben Saudi-Arabien werden Ägypten, Jordanien, die kleinen Golfmonarchien, die Fatah des palästinensischen Präsidenten Abbas und die libanesische Regierung Siniora (in ihrer Zusammensetzung bis Mai 2008) zu diesem Bündnis gerechnet.

Dabei hat sich die saudi-arabische Außenpolitik nicht grundlegend verändert. Riads Regionalpolitik – die sich auf das Gebiet zwischen Israel und dem Libanon im Westen und dem Iran im Osten erstreckt – ist seit 2005 lediglich aktiver geworden. Den Anstoß dafür gaben der Bürgerkrieg im Irak und der Machtzuwachs des Iran. In Riad ist die Wahrnehmung verbreitet, dass der Nahe und Mittlere Osten sich in einer schweren Krise befinde, die auch Saudi-Arabien bedrohe. Deshalb tritt das Königreich dem Iran entgegen – offener, als dies vor 2005 der Fall war – und versucht, die Konflikte im Libanon und den palästinensischen Gebieten zu entschärfen. Saudi-Arabien ist so zum wichtigsten Gegenspieler Teherans in der arabischen Welt geworden.

Den Europäern gilt das Königreich bislang in erster Linie als amerikanische Interessensphäre. Angesichts der Bedeutung des Nahen und Mittleren Ostens für die Bundesrepublik und die Europäische Union (EU) stellt sich allerdings die Frage, ob Saudi-Arabien nicht ein wichtigerer Partner für die deutsche und europäische Politik werden könnte. Ausgehend von diesem Er-

kenntnisinteresse stellt die Studie zunächst die innenpolitischen Akteure vor, die Riads Regionalpolitik beeinflussen. Anschließend werden die Auswirkungen des saudisch-amerikanischen Bündnisses auf diese Politik untersucht und die Interessen der Herrscherfamilie in der Region analysiert. Das Schlusskapitel diskutiert die Gemeinsamkeiten und Differenzen zwischen europäisch-deutscher und saudisch-arabischer Regionalpolitik.

Das wichtigste Ergebnis der Studie ist, dass die regionalpolitischen Interessen Saudi-Arabien mit denen Europas und Deutschlands weitgehend übereinstimmen. Die Führung in Riad will verhindern, dass der Iran – auch mit Hilfe seines Atomprogramms – die Vorherrschaft in der Golfregion erringt, und ist an einer friedlichen Beilegung des israelisch-arabischen Konflikts interessiert. Ebenso wie die Europäer wünscht Saudi-Arabien eine Stabilisierung des Irak und des Libanon und die Einbindung Syriens in Ansätze zur Konfliktlösung. Gleichzeitig kann Saudi-Arabien nur dann effektiv auf regionale Konflikte einwirken, wenn die USA dies zumindest dulden. Das gilt genauso für die Europäer und Deutschland. Ohne die Mitwirkung der Amerikaner sind auf keinem der genannten Problemfelder substantielle Fortschritte zu erwarten. Will Deutschland seinen Handlungsspielraum im Nahen und Mittleren Osten erweitern, drängt sich der Gedanke einer verstärkten Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien geradezu auf.

Die Bundesregierung hat bereits mehrfach ihr Interesse an intensiveren Beziehungen zu Saudi-Arabien signalisiert. So ist denn auch eine im Vergleich zur Zeit vor 2003 sehr hohe Frequenz an gegenseitigen Besuchen führender Politiker zu registrieren – dieser Austausch sollte nach Möglichkeit fortgesetzt und durch vermehrte Kontakte auf Ministerebene und regelmäßige Konsultationen auf höherer Beamtenebene ergänzt werden.

Ein Themenschwerpunkt könnte dabei die regionale Sicherheitspolitik sein. Saudi-Arabien sollte insgesamt stärker in Versuche eingebunden werden, die Konflikte im Nahen und Mittleren Osten zu lösen. Dies betrifft den israelisch-arabischen Konflikt ebenso wie die Verhandlungen mit dem Iran. Einen möglichen Ansatzpunkt bietet hier das sogenannte »Arabische Quartett«, das sich im März 2007 gebildet hat. Neben Saudi-Arabien gehören ihm Ägypten, Jordanien und jeweils im Wechsel ein kleiner Golfstaat an. Diese Gruppe spielt bisher zwar keine Rolle in der Regionalpolitik, doch könnte sie sich – den politischen Willen der genannten Staaten vorausgesetzt – durchaus zu

einem geeigneten Ansprechpartner für die EU-3 im Verhandlungsprozess mit dem Iran wie auch für das Nahost-Quartett entwickeln. Auf alle Fälle wäre es wünschenswert, eine solche Anlaufstelle in der Region zu haben.

Die europäischen und saudisch-arabischen Interessen treffen sich am deutlichsten im Falle Syriens. Wollen die Europäer, dass Damaskus sein Bündnis mit dem Iran lockert und eine konstruktive Rolle in der Region übernimmt, ist eine Zusammenarbeit mit Saudi-Arabien unabdingbar. Syrien stützt sich unter anderem deshalb auf seine Allianz mit Teheran, weil es in der arabischen Welt weitgehend isoliert ist. Saudi-Arabien wäre im Verein mit Ägypten, Jordanien und den kleinen Golfstaaten in der Lage, diese Isolierung aufzuheben. Die Mitglieder des Golfkooperationsrates könnten Syrien etwa wirtschaftlich und finanziell unterstützen, wenn es sich dafür entscheiden sollte, seine Entspannungspolitik gegenüber Europa, Israel und den Golfstaaten fortzusetzen. Saudi-Arabien hat ein strukturelles Interesse an der Einbindung Syriens, auch wenn das Verhältnis zwischen Riad und Damaskus gegenwärtig zerrüttet erscheinen mag.

Von saudisch-arabischer Seite wird immer wieder beteuert, wie sehr der Regierung in Riad an einer Vertiefung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Kooperation mit den Europäern gelegen sei. Bislang ist unklar, ob es sich dabei um mehr als bloße Rhetorik handelt. Konkrete Angebote sollten daher nach Möglichkeit aufgegriffen werden, um auszuloten, inwieweit die saudisch-arabischen Bekundungen ernst gemeint sind. Dies betrifft die Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch die Zusammenarbeit im Wirtschafts- und Kulturbereich.

Akteure in der saudi-arabischen Regionalpolitik

Das politische System Saudi-Arabiens ist autokratisch. Seit 1901 wird das Land von der Herrscherfamilie Saud regiert. Der Staatsgründer Abdalaziz b. Abdarrahan (genannt Ibn Saud) starb 1953; seither stellen seine Söhne die saudi-arabischen Herrscher. Gegenwärtig regiert König Abdallah b. Abdalaziz (geb. 1923). Er stimmt sich dabei mit einer zehn- bis zwanzigköpfigen Gruppe von führenden Söhnen und Enkeln des Staatsgründers ab. Diese dominieren vor allem die sicherheitspolitisch bedeutsamen Ministerien und damit auch den außenpolitischen Entscheidungsprozess. Obwohl die Abläufe sehr intransparent sind, wird häufig erkennbar, dass es Meinungsverschiedenheiten gibt. Das Bündnis mit Washington stellt zwar keiner der tonangebenden Prinzen grundsätzlich in Frage, doch gibt es zwei große Strömungen, von denen die eine, die der »Amerikanisten«, eine enge Bindung an die USA auch in der Regionalpolitik favorisiert, während die andere, die der »Regionalisten«, eine eher unabhängige regionalpolitische Linie verfolgt.¹

Einig sind sich die Vertreter der beiden Strömungen darin, dass die Stabilität des Regimes Priorität hat. Wie in vielen autoritären Staaten bestimmt die Sorge um den Machterhalt im Innern auch die Außenpolitik. Die wichtigsten Gegner der Familie Saud sind sunnitische Jihadisten und schiitische Islamisten. Aus Furcht vor einem Umsturz bewertet die saudi-arabische Führung jeden außenpolitischen Schritt in erster Linie danach, wie er sich auf die innenpolitische Stabilität des Königreichs auswirken könnte.

Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess

Die »regionalistische« Strömung innerhalb der Machteite setzt auf eine größere Distanz zu den USA und versucht, Konflikte in der Region durch Einbindung von Kontrahenten wie dem Iran zu entschärfen. Die »Amerikanisten« dagegen fordern, die enge Bindung

an die Politik der USA beizubehalten und dementsprechend auch eine härtere Linie gegenüber dem Iran und seinen Verbündeten zu verfolgen. Unstrittig ist zwischen beiden Lagern, dass Saudi-Arabien ohne das Bündnis mit den USA nicht überleben kann. Bei den Meinungsunterschieden in der praktischen Politik geht es daher vielfach nur um Nuancen. Dennoch hinterlässt der latente Konflikt seine Spuren in der saudi-arabischen Regionalpolitik – mit der Folge, dass diese oft unkoordiniert wirkt.

Regionalisten

Das Lager der »Regionalisten« ist mit dem Amtsantritt von König Abdallah im August 2005 deutlich gestärkt worden. Abdallah hatte schon seit 1995 die Amtsgeschäfte geführt – der seit 1982 regierende König Fahd erlitt damals einen Schlaganfall –, sich aber erst nach dem Tod des Vorgängers gegen seine mächtigen Brüder durchsetzen konnte. Folge war eine verstärkte Zentralisierung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses im königlichen Diwan und eine Ausweitung der herrscherlichen Kontrollbefugnisse über die Fachministerien, insbesondere das Innen- und das Verteidigungsressort.²

Abdallah ist in religiösen und sozialen Fragen deutlich konservativer als sein Vorgänger; bis zur Verschlechterung der Beziehungen zwischen Riad und Damaskus ab 2005 galt er – auch aufgrund familiärer und persönlicher Beziehungen – als ausgesprochen pro-syrisch.³ Schon als er 1995 die Amtsgeschäfte übernahm, herrschte deshalb in Washington die Sorge, er könnte den USA den Rücken kehren und sich verstärkt den arabischen Nachbarstaaten, womöglich sogar dem Iran zuwenden. Diese Befürchtungen haben sich insgesamt als unbegründet erwiesen; allerdings hat sich Abdallah rhetorisch mehrfach von der amerikanischen Politik in der Region distanziert. Grund dafür war der Eindruck, dass die US-Regierung auf den

² Interview mit einem saudi-arabischen Diplomaten, Riad, Januar 2008.

³ Abdallah hat zwei syrische Frauen, von denen eine die Schwester der Gattin von Rifaat al-Asad ist, dem Onkel des gegenwärtigen Präsidenten Bashar al-Asad.

¹ Die Unterscheidung zwischen »Amerikanisten« und »Regionalisten« geht auf den Autor dieser Studie zurück. Im saudi-arabischen Diskurs werden diese Begriffe nicht benutzt.

beiden für Saudi-Arabien zentralen außenpolitischen Feldern versagt habe: im israelisch-palästinensischen Konflikt und im Hegemonialkonflikt am Persischen Golf. Gegenüber Israelis und Palästinensern hätte die Bush-Administration nach Ansicht Abdallahs schon im Jahr 2001 eine weitaus aktivere Rolle spielen müssen, um die Eskalation der Gewalt nach Ausbruch der zweiten Intifada zu stoppen.⁴ Und durch den Regimewechsel im Irak, so der andere Vorwurf der saudi-arabischen Führung, habe Washington ungewollt die Ambitionen Teherans befördert und zur Destabilisierung der Region beigetragen. Abdallahs Distanzierung von den USA war jedoch in erster Linie einer akuten Unzufriedenheit über die Folgen der amerikanischen Politik geschuldet, weniger prinzipiellen strategischen Überlegungen. Auch für die Regionalisten bleibt das Bündnis mit den USA der Stützpfeiler saudi-arabischer Außenpolitik.

Eine kleine Gruppe prominenter Prinzen unterstützt den Kurs Abdallahs. Auf Verhandlungen und auf die Einbindung Syriens und des Iran in regionale Lösungsversuche scheint vor allem Außenminister Saud al-Faisal (geb. 1940) zu drängen, der bedeutendste Exponent der neuen Regionalpolitik. Er ist ein Sohn des früheren Königs Faisal (Regierungszeit 1964–1975), eines Bruders des heutigen Throninhabers. Saud al-Faisal gilt als wichtigster Helfer Abdallahs und hat direkten, privilegierten Zugang zu ihm. Allerdings ist davon auszugehen, dass auch die anderen Söhne Faisals ihrem Onkel Abdallah nahestehen.⁵

Amerikanisten

Das Lager der Amerikanisten ist durch den Tod König Fahds erheblich geschwächt worden. Dieser Gruppe werden in der Öffentlichkeit vor allem Verteidigungsminister und Kronprinz Sultan (geb. 1925) und sein Sohn Bandar (geb. 1949), der Generalsekretär des Nationalen Sicherheitsrates, zugerechnet. Sultan ist die mit Abstand mächtigste Persönlichkeit des Lagers;

zu seinen Unterstützern gehört auch Innenminister Naif (geb. 1933). Völlig unklar ist allerdings, ob der über achtzigjährige Sultan noch König werden kann – die Nachrichten über seinen schlechten Gesundheitszustand häufen sich. Das amerikanistische Lager ist weitgehend deckungsgleich mit den sogenannten Sudairi-Sieben (auch »Sadara« genannt), einer einflussreichen Gruppe von eng miteinander kooperierenden Vollbrüdern unter den Söhnen des Staatsgründers Ibn Saud.

Sultan führt als Kopf der »Amerikanisten« in der Herrscherfamilie die Politik seines Vollbruders Fahd fort, der bis 1995 der wichtigste Vertreter dieser Strömung war. Als Stellvertreter im Amt des Verteidigungsministers steht ihm sein Sohn Khalid b. Sultan (geb. 1949) zur Seite, der als starker Mann im Ministerium gilt. Ob in der praktischen Politik Sultan oder Khalid die aktivere Persönlichkeit ist, lässt sich schwer feststellen. Die militärischen Beziehungen zwischen Saudi-Arabien und den USA werden jedenfalls vom Verteidigungsministerium gestaltet. Dabei versucht die Regierung in Riad – an erster Stelle Sultan –, das Bündnis mit den Amerikanern durch umfangreiche Waffenkäufe zu festigen.⁶ Seit den siebziger Jahren konzentriert sich das Verteidigungsministerium auf den Aufbau einer schlagkräftigen Luftwaffe. Wegen der Beschaffungswünsche der saudi-arabischen Führung kam es zwischen dem Weißen Haus und dem US-Kongress mehrfach zu heftigen Auseinandersetzungen, die Riad stark verunsichern haben. Das Ansinnen, moderne Waffensysteme an Saudi-Arabien zu liefern, ruft in den Vereinigten Staaten stets den Widerstand pro-israelischer Lobbyisten hervor. Diese Kreise sehen hier in erster Linie eine potentielle militärische Bedrohung Israels.⁷ Für die saudi-arabische Führung ist dies unverständlich, da sie solche Geschäfte vor allem als Bekräftigung des Bündnisses mit den USA versteht – angesichts der inneramerikanischen Querelen in diesem Punkt stellt man sich die Frage, ob das Bündnis mit Washington wirklich intakt ist.

In der praktischen Politik wird die eher amerikanfreundliche Strömung vor allem durch Prinz Bandar b. Sultan repräsentiert, auch er ein Sohn des Verteidigungsministers. Von 1983 bis 2005 fungierte er als Botschafter Saudi-Arabiens in Washington. Er galt als

⁴ Guido Steinberg, »Saudi-Arabien 2001«, in: Hanspeter Mattes (Hg.), *Nahost Jahrbuch 2001. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten*, Opladen 2002, S. 149–157 (152).

⁵ Neben Khalid, dem einflussreichen Gouverneur der Provinz Mekka, gilt dies vor allem für Turki al-Faisal, den ehemaligen Chef des Auslandsgeheimdienstes (1977–2001) und Botschafter in Großbritannien (2002–2005) sowie den USA (2005/2006). Er wird immer wieder als möglicher Nachfolger seines Bruders Saud im Amt des Außenministers genannt.

⁶ Sultan und seine Söhne sollen hierbei auch persönlich profitiert haben. Sie gelten in Saudi-Arabien als besonders korrupt.

⁷ William B. Quandt, *Saudi Arabia in the 1980s. Foreign Policy, Security, and Oil*, Washington, D.C. 1981, S. 117–120.

Vertrauter des pro-amerikanischen Königs Fahd und als eigentlicher Manager der Beziehungen zur US-Regierung. Wegen seines innigen Verhältnisses zu Fahd genoss er in Washington hohes Ansehen, was ihm half, während seiner mehr als zwanzigjährigen Amtszeit enge Beziehungen zur amerikanischen Politik aufzubauen. Insbesondere seine Kontakte zu den Präsidenten Bush senior und junior und zu deren Umfeld sind vielfach belegt. Bandar übernahm (und übernimmt bis heute) viele diplomatische Aufgaben, darunter einige sehr heikle und geheime.⁸ Seit Oktober 2005 ist Bandar Generalsekretär des damals neu gegründeten Nationalen Sicherheitsrates.

Dieser Rat ist ein Organ zur Koordinierung aller Aspekte der inneren und äußeren Sicherheit Saudi-Arabiens. Unbestätigten Berichten zufolge hatte die US-Regierung auf die Schaffung eines solchen Gremiums hingewirkt; mit seiner Hilfe sollten die schweren Mängel des saudi-arabischen Sicherheitsapparates insbesondere bei der Terrorismusbekämpfung behoben werden. Es war kein Zufall, dass die Einrichtung des Organs mit einer Umbesetzung an der Spitze des Auslandsgeheimdienstes *General Intelligence Department* (GID) einherging. Nach der Anschlagsserie von 2003 hatten sich die Sicherheitsbehörden im Kampf gegen al-Qaida zunächst als äußerst ineffektiv erwiesen. Fehlende Abstimmung zwischen den einzelnen Behörden scheint eine der Ursachen für die Probleme gewesen zu sein. Hier sollte der Nationale Sicherheitsrat Abhilfe schaffen. Er dient der verstärkten Koordinierung der Sicherheitspolitik und einer Ausweitung der zentralen Kontrolle über die einschlägigen Ministerien – in erster Linie betrifft dies vermutlich das Innen- und das Verteidigungsministerium, die von ihren Amtsinhabern wie persönliche Pfründe geführt werden. Als Vorsitzender des Sicherheitsrates fungiert König Abdallah, sein Stellvertreter ist Kronprinz Sultan. Innenminister Naif, Außenminister Saud al-Faisal und der Chef des Auslandsgeheimdienstes, Prinz Muqrin b. Abdalaziz, gehören dem Gremium ebenfalls an.⁹

⁸ Dies geschah in der Regel, ohne dass der Auslandsnachrichtendienst einbezogen worden wäre. Vgl. Prinz Turki al-Faisals Äußerungen gegenüber dem *New Yorker*; Elsa Walsh, »The Prince«, in: *The New Yorker*, 24.3.2003. Bandar war zum Beispiel in den achtziger Jahren an der Iran-Contra-Affäre beteiligt.

⁹ *Saudi Arabia: Security Reforms and the House of Saud*, Stratfor Analysis, 20.10.2005. Prinz Muqrin (geb. 1945) übernahm die Leitung des GID am 22. Oktober 2005, nachdem sein Bruder Nawwaf schon im Januar 2005 von dem Posten zurückgetreten war. Auch dessen Stellvertreter Saud b. Fahd, bis dahin der eigentliche starke Mann im GID, wurde abgelöst.

Bandar b. Sultan scheint in dem Rat weniger Einfluss zu haben, als die Amtsbezeichnung eines Generalsekretärs vermuten lassen könnte. In seiner neuen Funktion kann Bandar sich im Konfliktfall weder gegen das Innen- noch gegen das Verteidigungsministerium durchsetzen. Das Innenressort dominieren sein Onkel Naif und dessen Sohn Muhammad, die in der Familienhierarchie prominentere Positionen einnehmen als er. Und im Verteidigungsministerium bestimmt nach wie vor Bandars Vater Sultan gemeinsam mit Bandars Bruder Khalid die Politik.¹⁰ Trotz der nahen Verwandtschaft kann man hier keine vollkommen übereinstimmenden Interessen voraussetzen. Zunächst nutzte König Abdallah weiterhin die diplomatische Erfahrung Bandars, indem er ihn mehrfach auf schwierige Missionen schickte, etwa in den Iran.¹¹ Nach der ersten Jahreshälfte 2007 jedoch verlor der ehemalige Botschafter an Bedeutung, wahrscheinlich weil es ihm an Unterstützung durch den König und dessen Anhänger fehlte. Mehrfach soll er die US-Regierung fehlerhaft über die außenpolitischen Schritte Abdallahs informiert haben.¹² Eigene Gestaltungsspielräume wie unter König Fahd dürfte Bandar heute kaum noch besitzen.

Kontinuität nach dem Thronwechsel?

Die aktivere und teils neu ausgerichtete Regionalpolitik Saudi-Arabiens geht maßgeblich auf die Initiative König Abdallahs zurück. Motive waren in erster Linie seine persönliche Unzufriedenheit mit dem fehlenden amerikanischen Engagement im Nahostkonflikt, die Politik der USA im Irak und der Machtzuwachs des Iran.

Angesichts des hohen Alters des Königs stellt sich die Frage, ob die saudi-arabische Außenpolitik Kontinuität wahren wird. Falls nämlich Kronprinz Sultan den Thron besteigen sollte, könnte sich Saudi-Arabien wieder enger an den USA orientieren. Allerdings lassen die Positionen der beiden Lager zumindest in der Syrien- und der Iran-Politik seit Frühjahr 2007 eine wachsende Übereinstimmung erkennen. Abdallah und seine Vertrauten mögen der syrischen Führung grund-

¹⁰ Interview mit einem saudi-arabischen Diplomaten, Riad, Januar 2008.

¹¹ So verhandelte Bandar im Januar 2007 mit seinem damaligen iranischen Pendant Ali Larijani in Teheran über eine gemeinsame Initiative zur Lösung der Konflikte im Libanon. *Reuters*, 24.1.2007.

¹² *International Herald Tribune*, 30.4.2007.

sätzlich weniger kritisch gegenüberstehen als die Amerikanisten; dennoch hat sich die Skepsis, ob Damaskus überhaupt als regionalpolitischer Partner in Frage kommt, in weiten Teilen der saudi-arabischen Führung durchgesetzt.¹³ Insbesondere das Verhältnis zwischen König Abdallah und dem syrischen Präsidenten Asad ist vollkommen ruiniert. Auch hinsichtlich der Iran-Politik unterscheiden sich die Haltungen beider Gruppen lediglich in Nuancen. Alle Beteiligten wissen nur zu gut, dass allein die USA bereit und in der Lage sind, Saudi-Arabien vor dem Iran zu schützen, sollte er sich zu einer konkreten Bedrohung entwickeln – auch wenn sich Riad durch die krisenhafte Zuspitzung der nah- und mittelöstlichen Konflikte zu einer aktiveren Regionalpolitik und immer wieder zur Abgrenzung von der US-Politik gezwungen sieht.

Dennoch legen die mitunter deutlichen Meinungsunterschiede zwischen Kronprinz Sultan, Innenminister Naif sowie Bandar auf der einen und König Abdallah und Außenminister Saud al-Faisal auf der anderen Seite die Vermutung nahe, dass es nach einem Thronwechsel zu Veränderungen kommen könnte. Möglicherweise spielen dabei nicht nur sachliche Differenzen, sondern auch persönliche Rivalitäten innerhalb der Herrscherfamilie eine Rolle. Häufig ist die Rede von Konflikten über die Thronfolge, wobei einzelne Gruppen von Söhnen und Enkeln des Staatsgründers Ibn Saud miteinander konkurrieren. Die wichtigste Fraktion bilden seit langem die bereits erwähnten Sudairis. Es handelt sich um die sieben Söhne, die Ibn Saud mit Hazza bint Ahmad as-Sudairi hatte – unter ihnen der verstorbene König Fahd, der heutige Kronprinz Sultan, Innenminister Naif und der Gouverneur von Riad, Salman (geb. 1936). Sie sollen bereits seit Ende der siebziger Jahre versucht haben, die Thronfolge Abdallahs zu verhindern. Viele Beobachter sind der Meinung, dass sie dem König noch immer mit Vorbehalten begegneten und dies Einfluss auf ihre politische Haltung habe.¹⁴ Sollte einer von ihnen der nächste König werden, könnte die Rückkehr zu einer stärker pro-amerikanischen Politik durchaus Mittel in einem innerfamiliären Machtkampf sein. Gemäß derzeit

geltender Thronfolgeregelung dürften nach dem heutigen Kronprinzen Sultan dessen Vollbrüder Naif und Salman zum Zuge kommen, beides Sudairis.

Sunnitische und schiitische Opposition

Sunnitische und schiitische Oppositionelle beeinflussen Saudi-Arabien Außenpolitik vor allem indirekt. Das wichtigste Interesse der Herrscherfamilie besteht im Erhalt der eigenen Macht. Zu verhindern, dass sich internationale Entwicklungen negativ auf die innere Stabilität des Landes auswirken, ist daher eines der außenpolitischen Hauptziele des Königreichs. Riad befürchtet in erster Linie, dass saudi-arabische Oppositionsgruppen durch staatliche oder substaatliche Akteure in der Nachbarschaft unterstützt und dadurch zu einer internen Bedrohung werden könnten. Wie so viele autoritäre Regime neigt allerdings auch die saudi-arabische Führung dazu, die von diesen Gruppen ausgehenden Gefahren zu überschätzen.

Die wichtigsten innenpolitischen Gegner der Herrscherfamilie sind zum einen sunnitische Jihadisten, zum anderen schiitische Islamisten. Weder die einen noch die anderen sind in der Lage, einen Umsturz herbeizuführen; der Führung in Riad bereiten sie dennoch große Sorgen. Die sunnitische al-Qaida hat in den Jahren von 2003 bis 2005 durch eine Serie von Anschlägen gezeigt, dass sie die Stabilität des Königreichs massiv erschüttern kann. Die schiitische Opposition wiederum hat sich mit dem saudi-arabischen Staat zwar weitgehend arrangiert; die von ihr ausgehende Gefahr ist in Wirklichkeit begrenzt. Nach Ansicht Riads jedoch stellen schiitische Gruppierungen wegen ihrer (häufig nur behaupteten oder vermuteten) Verbindungen nach Teheran eine Bedrohung dar. Generell fürchtet die saudi-arabische Führung eine Zusammenarbeit zwischen innenpolitischer Opposition und regionalpolitischen Kontrahenten. In den sechziger Jahren sah sich die Herrscherfamilie durch das Ägypten Nassers gefährdet, weil der damalige Führer des Panarabismus links-nationalistische Oppositionelle in Saudi-Arabien unterstützte. 1979 übernahm dann der Iran die Rolle des regionalen Widersachers. Teheran kritisiert häufig Riads Bündnis mit Washington und findet damit Widerhall in der saudi-arabischen Bevölkerung.

¹³ Darauf weisen stark iran- und syrienkritische Äußerungen aus dem Lager der Regionalisten hin.

¹⁴ Interview mit einem saudi-arabischen Diplomaten, Riad, Januar 2008. Die Trennung in zwei Lager spiegelt sich auch in den Debatten über innenpolitische Reformen wider. Henner Fürtig, *Reformkampagne in Saudi-Arabien. Brise oder Sturm?*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2007 (GIGA Focus Nr. 11), S. 4f.

Sunnitische Jihadisten

Sunnitische Jihadisten sind die größte unmittelbare Bedrohung für die innere Sicherheit Saudi-Arabiens. Al-Qaida ist eine stark saudi-arabisch geprägte Organisation; zu ihren Zielen zählt auch der Sturz des Königshauses. Die Führung in Riad befürchtet, dass die saudi-arabische Teilgruppe von al-Qaida wiedererstarken und erneut Terroranschläge im Land verüben könnte. Damit ist möglicherweise zu rechnen, wenn die vielen saudi-arabischen Freiwilligen, die sich den Aufständischen im Irak angeschlossen haben, in ihr Heimatland zurückkehren.

Bis 2003 bestritt die Regierung wiederholt, dass al-Qaida in Saudi-Arabien überhaupt präsent sei. Dabei übergab sie zahlreiche Warnhinweise. Schon 1995 hatte es in Riad einen ersten großen Anschlag gegeben, für den al-Qaida-Sympathisanten mit Beziehungen zu Bin Laden verantwortlich waren. Zwischen 2000 und 2002 führten Unbekannte mehrfach Anschläge auf westliche Staatsbürger im Land durch. Und unter den Attentätern des 11. September 2001 – wie bei al-Qaida insgesamt – gab es eine große Zahl von Saudis; doch auch dies änderte nichts an der offiziellen Darstellung in Riad.¹⁵

Erst ab Mai 2003 nahm sich die Regierung des Problems an. Eine saudi-arabische Teilgruppe von al-Qaida verübte damals zeitgleich mehrere Anschläge auf Wohnsiedlungen westlicher Ausländer in Riad. Die Täter waren mehrheitlich al-Qaida-Angehörige, die sich nach Oktober 2001 aus Afghanistan zurückgezogen hatten und nach Saudi-Arabien heimgekehrt waren. Unmittelbarer Anlass für den Beginn der Terrorkampagne war der Irak-Krieg. In den folgenden Jahren führte die Teilorganisation, die sich »al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel« nannte, zahlreiche weitere Anschläge auf westliche und sonstige Ziele im Land durch. Den saudi-arabischen Sicherheitskräften gelang es erst im Laufe des Jahres 2004, schrittweise die Initiative zu übernehmen. Al-Qaida erlitt große Verluste, konnte aber immer wieder neue Männer rekrutieren. 2006 ebten ihre Aktivitäten schließlich ab.¹⁶

Parallel zu den Ereignissen in Saudi-Arabien schlossen sich viele junge Saudis den Aufständischen im Irak an. Genaue Zahlen liegen nicht vor. Die meisten seriösen Schätzungen für die Jahre 2003 bis 2005 bewegen sich im vierstelligen Bereich. Fest steht jedenfalls, dass die Saudis neben den Syrern das größte Kontingent ausländischer Kämpfer im Irak stellen.¹⁷ Gegen die amerikanischen Truppen vorzugehen ist populär. Unter den saudi-arabischen Islamisten gibt es (weit über das Spektrum der al-Qaida-Sympathisanten hinaus) eine starke Strömung, die den bewaffneten Kampf in muslimischen Ländern propagiert, die von »Ungläubigen« besetzt sind – im Irak, in Afghanistan oder in Tschetschenien also.

Die große Zahl saudi-arabischer Freiwilliger im Irak ist für die Regierung in Riad wegen ihrer Beziehungen zu den USA und aus innenpolitischen Gründen ein Problem – wird daran doch ein weiteres Mal deutlich, dass Saudi-Arabien ein Epizentrum des islamistischen Terrorismus ist. In der amerikanischen Politik werden immer wieder Stimmen laut, die von Riad ein effektiveres Vorgehen gegen die Jihadisten und deren Helfer fordern. Saudi-Arabiens Führung dagegen bestreitet, dass die islamistische Radikalisierung von Jugendlichen ein speziell saudi-arabisches Problem sei und mit dem Verhältnis von Staat und Religion im Königreich zusammenhänge.

Darüber hinaus fürchtet die Regierung, dass kampferprobte Saudis aus dem Irak zurückkehren und im eigenen Land al-Qaida stärken könnten. Während der letzten beiden Jahre häuften sich Berichte, dass saudi-arabische Irak-Kämpfer in den Libanon, den Jemen und nach Pakistan und Afghanistan gezogen seien. Insbesondere im Nachbarland Jemen, wo einheimische Jihadisten grenzüberschreitend mit saudi-arabischen Freiwilligen zusammenarbeiten, verschärfte sich 2008 die terroristische Gefahr.¹⁸ Die Möglichkeit eines Wiedererstarkens von al-Qaida in Saudi-Arabien besteht insofern, als die Organisation hier weiterhin sehr viele Unterstützer und Sympathisanten hat. Sollten Kämpfer in größerer Zahl in ihr Heimatland zurückkehren, könnte die Organisation dort auch ihre weitgehend zerschlagenen Strukturen wieder auf-

¹⁵ Guido Steinberg, »Saudi-Arabien 2002«, in: Hanspeter Mattes (Hg.), *Nahost Jahrbuch 2002. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten*, Opladen 2003, S. 149–156 (150f).

¹⁶ Iris Glosemeyer, *Terroristenjagd in Saudi-Arabien. Hintergründe und Folgen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2003 (SWP-Aktuell 29/2003); Guido Steinberg, *Der nahe*

und der ferne Feind. Die Netzwerke des islamistischen Terrorismus, München 2005, S. 152–162.

¹⁷ Guido Steinberg, *Die irakische Aufstandsbewegung. Akteure, Strategien, Strukturen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2006 (SWP-Studie 27/2006), S. 27.

¹⁸ Michael Knights, »Jihadist Paradise. Yemen's Terrorist Threat Re-emerges«, in: *Jane's Intelligence Review*, Juni 2008, S. 20–25.

bauen. Gegenwärtig gibt es allerdings keine Hinweise auf eine solche Reorganisation.

Schiitische Islamisten

Die Bedrohung, die von schiitischen Oppositionsgruppen ausgeht, ist weniger unmittelbar und anderer Natur. Die schiitische Minderheit in Saudi-Arabien ist seit jeher politischer, wirtschaftlicher und kultureller Diskriminierung ausgesetzt und hat die saudische Herrschaft lange abgelehnt. In den frühen neunziger Jahren jedoch verständigte sich die islamistische Opposition mit der Herrscherfamilie auf einen Modus Vivendi. Militante schiitische Gruppen spielen heute keine Rolle mehr. Eine Gefahr für Saudi-Arabien besteht aber insofern, als die Emanzipation der Schiiten im Irak unter den saudi-arabischen Glaubensbrüdern die Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer Lage geweckt hat. Riad befürchtet, dass die Schiiten ihre Forderungen mit größerer Vehemenz vortragen werden, sollten sie Unterstützung aus dem Irak und dem Iran erfahren. Diesem Druck, so glaubt die saudi-arabische Führung, dürfte nicht nachgegeben werden, weil sonst mit dem massiven Widerstand der sunnitischen Bevölkerungsteile im Land zu rechnen wäre.

Wie viele Schiiten in Saudi-Arabien leben, ist umstritten. Seriöse Schätzungen des Bevölkerungsanteils schwanken zwischen 8 und 15 Prozent, was ungefähr einer Zahl von 1,5 bis 2 Millionen Menschen entspricht. Die Schiiten bewohnen mehrheitlich die Ostprovinz des Landes, wo sie rund die Hälfte der Bevölkerung stellen. In dieser Region sind auch die Ölindustrie und alle wichtigen Ölfelder des Landes angesiedelt, was dem »Schiitenproblem« besondere Bedeutung verleiht. Dieses Problem ist allerdings in erster Linie das Resultat einer verfehlten saudi-arabischen Politik. Die vielfachen Diskriminierungen, denen die Schiiten ausgesetzt sind, haben ihre Wurzel in der Wahhabiya, einer sunnitischen Reformbewegung, die Schiiten nicht als Muslime anerkennt und in Saudi-Arabien zu einer Art Staatsreligion geworden ist.¹⁹

In den siebziger Jahren bildete sich erstmals eine schiitische Oppositionsgruppe. 1979 ließ sie sich vom Umsturz im Iran inspirieren und gab sich den Namen »Organisation der Islamischen Revolution auf der

Arabischen Halbinsel«. Zum Jahreswechsel 1979/80 kam es zu Unruhen in der Ostprovinz, die teils blutig niedergeschlagen wurden. Noch dramatischer war die Lage in einigen kleinen Golfstaaten. In Bahrain scheiterte 1981 ein Putschversuch pro-iranischer Schiiten; das Land wurde, ebenso wie Kuwait, von zahlreichen Anschlägen erschüttert. Diese Ereignisse in der unmittelbaren Nachbarschaft weckten in Riad große Sorge. Während der achtziger Jahre verschärfte die saudi-arabische Regierung dann die Repressionen gegenüber den Schiiten. Gleichzeitig unterstützte sie sunnitische Islamisten außerhalb des Landes, um ein Gegengewicht zum Iran zu bilden.

In den späten achtziger Jahren wandelte sich die Lage. Nach dem Ende des Iran-Irak-Kriegs sahen die Aktivisten der Organisation der Islamischen Revolution keine realistische Möglichkeit mehr, sich vom herrschenden Regime zu befreien. Sie signalisierten Kompromissbereitschaft, worauf die saudi-arabische Regierung positiv reagierte. 1993 schloss Riad ein Abkommen mit den Dissidenten, die von dem prominenten Geistlichen Hasan as-Saffar angeführt wurden. Schiitische Oppositionelle kehrten aus dem Exil zurück und gaben ihre Propaganda gegen den saudi-arabischen Staat auf. Die Regierung wiederum sagte eine Lockerung wirtschaftlicher und kultureller Restriktionen zu. Seitdem entspannte sich das Verhältnis zwischen Saudi-Arabiens Führung und den schiitischen Islamisten.²⁰ Es überstand auch die schwere Krise, die im Juni 1996 durch den Anschlag von Khobar ausgelöst wurde. Eine militante schiitische Gruppierung verübte damals ein Attentat auf einen Wohnkomplex der amerikanischen Luftwaffenbasis von Dhahran, der Nachbarstadt von Khobar. 19 Amerikaner wurden getötet, Hunderte verletzt. US-Sicherheitsbehörden gehen davon aus, dass die schiitische und pro-iranische »saudische Hizbullah« für den Anschlag verantwortlich war.²¹ Mehrfach warfen amerikanische Stellen der saudi-arabischen Regierung vor,

¹⁹ Toby C. Jones, »The Iraq Effect in Saudi Arabia«, in: *Middle East Report*, 237 (Winter 2005), S. 20–25.

²⁰ Interview mit Shaikh Hasan as-Saffar, Sayyida Zainab (Damaskus), 22.7.1997. Saffar ist seit Mitte der siebziger Jahre der Führer der schiitischen Islamisten Saudi-Arabiens. Von 1979 bis 1993 lebte er im syrischen Exil.

²¹ Im Juni 2001 erhob der amerikanische Generalstaatsanwalt Anklage gegen 13 saudi-arabische Schiiten und einen libanesischen Staatsangehörigen (United States of America v. Ahmed Al-Mughassil et al., June 2001, <<http://news.lp.findlaw.com/hdocs/docs/khobar/khobarindict61901.pdf>>). Eine »saudische Hizbullah« existierte tatsächlich, trat nach dem Anschlag von Khobar allerdings nicht mehr in Erscheinung. Interview mit schiitischem Oppositionellen, London, 4.7.2001.

die Ermittlungen zu verschleppen, um ihre Beziehungen zum Iran – die sich mittlerweile verbessert hatten – nicht zu gefährden. Gleichzeitig dürften auch innenpolitische Motive eine Rolle gespielt haben, wollte die saudi-arabische Regierung doch ihren Entspannungskurs gegenüber den Schiiten fortsetzen.

Der Krieg im Irak und die Befreiung ihrer Glaubensbrüder vom Joch Saddam Husseins ermutigte die saudi-arabischen Schiiten, ihren Forderungen neuen Nachdruck zu verleihen. Ende April 2003 legten führende Vertreter der Minderheit dem damaligen Kronprinzen Abdallah eine Petition vor, in der sie verlangten, mit den Sunniten im Land gleichgestellt zu werden. Kurz darauf empfing Abdallah eine Delegation der Unterzeichner, um über die Forderungen zu beraten. Das Verhältnis zwischen den Konfessionen war anschließend auch ein Thema im Nationalen Dialog. Dabei handelte es sich um eine Reihe von Treffen, die im Juli 2003 einsetzten und bei denen verschiedene Bevölkerungsgruppen des Landes miteinander ins Gespräch kommen sollten. Die Frage der sunnitisch-schiitischen Beziehungen wurde bereits während des ersten Treffens behandelt.²²

Trotz der allgemeinen Entspannung zwischen Regierung und schiitischer Opposition hat sich die Eskalation der Konflikte in der Region seit 2005 auch hier ausgewirkt. Schiiten berichten, dass die saudi-arabischen Behörden wieder vermehrt auf Repression setzen.²³ Es zeigt sich, dass die saudi-arabische Regierung die Schiiten weiterhin als potentielle fünfte Kolonne des Iran betrachtet. Bis heute ist in Riad die Angst vor schiitischer bzw. iranischer Subversion groß. Befürchtet wird, dass ein zunehmend aggressiver Iran mit Hilfe saudi-arabischer Schiiten die Politik der achtziger Jahre wiederaufnehmen könnte – insbesondere im Fall eines israelischen oder amerikanischen Militärschlags gegen iranische Atom-einrichtungen. Diese Sorge ist nur teilweise berechtigt. Zwar muss man davon ausgehen, dass iranische Geheimdienste im Osten Saudi-Arabiens präsent sind und gegebenenfalls auch Terroranschläge durchführen könnten. Unter den Schiiten in Saudi-Arabien jedoch gibt es keine nennenswerte pro-iranische Gruppierung mehr. Eine existentielle Gefahr für den saudi-arabischen Staat geht von den Iran-Verbindungen der Schiiten jedenfalls nicht aus.

Riad fürchtet zugleich, dass auch der Irak auf die saudi-arabischen Schiiten einwirken könnte. Diese Sorge ist insofern nachvollziehbar, als sich die Schiiten kulturell in erster Linie an ihren Zentren in den irakischen Schreinstädten Najaf und Kerbela orientieren. Schiitische Führer wie der im Irak lebende Großayatollah Sistani etwa haben großen religiösen Einfluss auf die saudi-arabischen Schiiten. Das bedeutet jedoch nicht, dass der irakische Staat oder schiitische Organisationen im Irak diesen Einfluss politisch nutzen könnten. Es gibt keinerlei Indizien dafür, dass die saudi-arabischen Schiiten für andere als kulturelle Einflüsse aus dem Irak offen sind.

²² International Crisis Group (ICG), *The Shiite Question in Saudi Arabia*, 19.9.2005 (Middle East Report Nr. 45), S. 13.

²³ *New York Times*, 5.2.2007.

Das Bündnis mit den USA

Saudi-Arabien Selbstwahrnehmung schwankt zwischen der einer regionalen Führungsmacht und dem Bewusstsein eigener Schwäche gegenüber den Nachbarn. Diese Ambivalenz bestimmt auch seine Regionalpolitik. Nach dem Regimewechsel im Irak sah sich Riad gezwungen, im regionalen Umfeld stärker aktiv zu werden, um die Folgen der Destabilisierung des Landes zu entschärfen und dem iranischen Einflussgewinn entgegenzutreten. Der Irak fällt seit 2003 als Pufferstaat gegenüber dem Iran aus. Gleichzeitig ist Ägypten nicht mehr in der Lage, eine Führungsposition auszufüllen. Saudi-Arabien hat sich in dieser Hinsicht bereits seit dem rasanten Anstieg der Öleinnahmen in den sechziger und siebziger Jahren zum Konkurrenten Ägyptens entwickelt. Dabei ist Saudi-Arabien militärisch und demographisch schwach, insbesondere im Vergleich zum Iran. Rund 20 Millionen Saudis stehen 70 Millionen Iraner gegenüber. Hoffungslos unterlegen ist Saudi-Arabien im militärischen Bereich. Deshalb verlässt sich Riad auf sein Bündnis mit den USA, den Grundpfeiler der saudi-arabischen Außenpolitik. Diese Allianz macht die regionalpolitische Position des Landes jedoch angreifbar und droht seine innere Stabilität zu beeinträchtigen.

Riad ist bestrebt, diesem Dilemma zu entkommen, indem es nach regionalpolitischen Partnern sucht, die die eigenen Schwächen ausgleichen können. Ägypten und Syrien stehen dabei an erster Stelle – schließlich hatte die saudi-arabische Regionalpolitik meist dann Erfolge vorzuweisen, wenn Riad, Kairo und Damaskus eng zusammenarbeiteten. Gleichzeitig setzt Saudi-Arabien im Verein mit den USA auf die Eindämmung des iranischen Vormachtstrebens. Im Bewusstsein der eigenen Schwäche versucht das Königreich allerdings immer wieder, eine Eskalation der Spannungen mit dem Iran zu vermeiden und einen Ausgleich mit Teheran zu finden. Diese Politik wirkt häufig nicht kohärent, ist aber der durchaus folgerichtige Weg Saudi-Arabien, seine teils widersprüchlichen Interessen zu wahren. Zugleich spiegelt dieser Kurs die Differenzen zwischen Regionalisten und Amerikanisten in der Führung des Landes wider.

Das enge Bündnis mit den USA hält die saudi-arabische Regierung unter König Abdallah nicht davon ab, ihre regionalpolitischen Interessen auch dann zu

verfolgen, wenn sie dadurch in einen Gegensatz zur amerikanischen Politik gerät. Aufgrund ihrer innenpolitischen Schwäche versucht die Regierung, zur Stabilität in den Nachbarregionen beizutragen. Unruhe dort könnte sich auf die innere Sicherheit in Saudi-Arabien auswirken. Daher schert Riad häufig – und seit 2005 vermehrt – aus der Allianz mit den USA aus, um zu Übereinkünften mit regionalen Widersachern zu kommen. So hat Saudi-Arabien etwa das amerikanische Ansinnen abgelehnt, eine gegen den Iran gerichtete Allianz »moderater« Staaten zu bilden, und mehrfach das Gespräch mit Akteuren wie Syrien, der Hizbullah und der Hamas gesucht, die von den USA isoliert werden. Dennoch hat das Bündnis mit den USA Bestand und im Konfliktfall Priorität.

Der Kern des Allianz betrifft nach wie vor die Themen Öl und Sicherheit. Während Saudi-Arabien die Versorgung der Weltwirtschaft mit ausreichenden Mengen Öl gewährleistet, garantieren die USA die Sicherheit des Königreichs. Auf beiden Feldern neigt Riad dazu, sich eng mit Washington abzustimmen oder sich der amerikanischen Politik anzuschließen. Das Bündnis stärkt Saudi-Arabien insofern, als der Schutz der USA seine eigene militärische Schwäche ausgleicht. Gleichzeitig ist die enge Bindung an die Amerikaner eine Belastung für das Land, weil es dadurch für die unpopuläre Nah- und Mittelostpolitik Washingtons mitverantwortlich gemacht wird. In diesem Bereich treten auch besonders häufig Meinungsverschiedenheiten auf. Die saudi-arabische Regierung beklagt die ihrer Ansicht nach einseitig pro-israelische Politik der USA und hat den Irak-Krieg mehrfach scharf kritisiert. Darüber hinaus stört sie sich an dem, was sie als Ideologisierung der amerikanischen Politik unter der Bush-Administration auffasst. So lehnt Saudi-Arabien die prinzipielle Isolierung des Iran und anderer als »Extremisten« gebrandmarkter Akteure ab. Riad zeigt sich pragmatischer und sucht immer wieder nach Möglichkeiten, Konflikte durch Einbindung zu entschärfen. Da diese Differenzen jedoch nicht den Kern des Verhältnisses zu den USA betreffen, bleibt das Bündnis insgesamt intakt.

Der Faktor Öl

Saudi-Arabien ist der wichtigste Ölproduzent der Erde und deshalb für die USA von großer Bedeutung. Sein Energiereichtum bildet die Basis der Allianz mit Washington. Das Land liefert den Vereinigten Staaten und der Weltwirtschaft Öl zu akzeptablen Preisen. Zwischen 2003 und 2008 zeigten sich zwar die Grenzen der saudi-arabischen Energiepolitik; Riad konnte nicht verhindern, dass der Ölpreis zeitweise auf mehr als 140 Dollar pro Barrel stieg. Dennoch bleibt Saudi-Arabien ein Schlüsselstaat. Auch wenn seine Marktmacht nachgelassen hat, ist es nach wie vor derjenige Ölproduzent, der durch unilaterale Maßnahmen den Preis am massivsten beeinflussen kann. Seine Reserven werden in Zukunft sogar noch an Bedeutung gewinnen, weil das Öl in den Produzentenländern außerhalb der Golfregion schneller versiegen wird. Saudi-Arabien verfügt über rund ein Viertel der heute bekannten Ölreserven. Zudem besitzt es nach Russland, dem Iran und Katar die viertgrößten Erdgasreserven. Die Vereinigten Staaten wiederum sind der größte Erdölkonsument der Welt und beziehen rund 12 Prozent ihrer Importe aus Saudi-Arabien; in den Jahren 2006 und 2007 war das Königreich der nach Kanada und Mexiko zweitgrößte Ölversorger der Amerikaner.²⁴ Das Hauptinteresse der USA an Saudi-Arabien gilt folgerichtig dessen Rolle (und darüber hinaus der Rolle der Golfregion insgesamt) bei der Sicherung der Energieversorgung.

In den ersten Jahren nach 1945 war es Washington noch darum gegangen, amerikanischen Firmen einen direkten Zugriff auf saudi-arabisches Öl zu ermöglichen. In den sechziger und siebziger Jahren setzte sich bei der US-Regierung dann die Einsicht durch, dass es letztlich von sekundärer Bedeutung sei, ob Amerikaner oder andere die Profite aus dem Ölgeschäft erzielten. Viel wichtiger erschien, die Energieversorgung der westlichen Welt überhaupt zu sichern. Dazu musste verhindert werden, dass die Sowjetunion oder anti-westliche arabische Regime sich der Ölquellen in der Region bemächtigten.²⁵ Darüber hinaus entwickelten die USA ein besonderes Interesse an Saudi-Arabien, weil das Land eine geostrategisch wichtige Position einnimmt und insbeson-

dere seit den siebziger Jahren eine bedeutende Rolle in der arabischen und islamischen Welt spielt – nicht nur dank seines Ölreichtums, sondern auch wegen der Heiligen Stätten in Mekka und Medina.

Neben den exorbitanten Reserven und den niedrigen Produktionskosten sind es vor allem die freien Kapazitäten an Öl, die Saudi-Arabien herausragende Position auf dem Weltölmarkt begründen. In der Vergangenheit hat Riad seine Produktion mehrmals erhöht, um Preisanstiege zu verhindern oder abzuschwächen.²⁶ Dabei nutzte das Land seine Förderkapazitäten, die in den neunziger Jahren ausgebaut wurden und heute bei bis zu 10,5 bis 11 Millionen Barrel pro Tag liegen. Lange Zeit war Saudi-Arabien das einzige Land weltweit, das täglich zwischen ein und zwei Millionen Barrel zusätzlich fördern konnte. Für die Jahre 2008 bis 2011 hat das Königreich einen weiteren Ausbau seiner Förderkapazitäten auf bis zu 12,5 Millionen Barrel pro Tag angekündigt.²⁷

Der Faktor Sicherheit

Aufgrund seiner militärischen Schwäche ist Saudi-Arabien vollkommen von amerikanischem Schutz abhängig. Riad bietet eine verlässliche Energieversorgung – die USA garantieren im Gegenzug die Sicherheit des Königreichs. Im Konfliktfall steht das amerikanische Militär bereit, um Saudi-Arabien gegen regionale Widersacher zu verteidigen. Dies ist notwendig, weil die saudi-arabische Führung aus Angst vor einem Staatsstreich keine schlagkräftige Armee aufgebaut hat. Die Herrscherfamilie ist primär am eigenen Machterhalt interessiert und fürchtet, dass oppositionelle Bestrebungen in den Streitkräften zu ihrem Sturz führen könnten.²⁸ Bereits in den sechziger Jahren hat sie sich bewusst dafür entschieden, auf eine Armee zu verzichten, die das Land notfalls gegen Nachbarn wie den Iran oder den Irak verteidigen könnte. Eine Wehrpflicht wurde nie eingeführt.

²⁶ Gawdat Bahgat, »The New Geopolitics of Oil. The United States, Saudi Arabia, and Russia«, in: *Orbis*, 47 (Sommer 2003) 3, S. 447–461 (458).

²⁷ Zudem erklärte der saudi-arabische Ölminister Ali an-Naimi, das Land könne seine Produktion in den dann folgenden Jahren auf bis zu 15 Millionen Barrel pro Tag ausweiten, falls dies notwendig werden sollte. *New York Times*, 24.6.2008.

²⁸ Tatsächlich gab es in Saudi-Arabien in den sechziger Jahren mehrere erfolglose Putschversuche linksnationalistischer Offiziere, den gefährlichsten davon im Juni 1969. Alexei Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, London 1998, S. 371.

²⁴ Vgl. Energy Information Administration (EIA), *Saudi Arabia Country Analysis Brief*, August 2008, <www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Saudi_Arabia/OilExports.html>.

²⁵ Josh Pollack, »Saudi Arabia and the United States, 1931–2002«, in: *Middle East Review of International Affairs*, 6 (September 2002) 3, S. 77–102 (78).

Saudi-Arabien hat heute 223 500 Mann unter Waffen, von denen allerdings nur etwa 114 000 der Armee angehören. Die restlichen 100 000 (neben rund 15 000 Mann in paramilitärischen Einheiten) gehören zur Nationalgarde, die in erster Linie die Ölanlagen des Landes und die Herrscherfamilie schützt.²⁹

Nachdem die irakische Armee im August 1990 Kuwait besetzt hatte, fürchtete man in Washington und Riad, dass Saddam Husseins Truppen auch in die saudi-arabische Ölprovinz einmarschieren würden. In dieser Situation bat der damalige König Fahd um die Stationierung amerikanischer Truppen in seinem Land. Bis 2003 fürchtete Saudi-Arabien den Irak fast ebenso sehr wie den Iran. Angesichts der Präsenz von US-Militär war die Lage in diesem Zeitraum aus saudi-arabischer Sicht jedoch akzeptabel – die amerikanische Politik der »dualen Eindämmung« des Iran und des Irak schützte das Königreich vor seinen aggressiven Nachbarn. Neben Flugzeugträgern im Persischen Golf nutzte die amerikanische Air Force die Prinz-Sultan-Luftwaffenbasis bei Riad, um von hier aus die südliche Flugverbotszone im Irak zu überwachen.

Für Saudi-Arabien hatte die Stationierung der US-Truppen allerdings gravierende innenpolitische Konsequenzen. Von Anfang an protestierten Islamisten im Land gegen die Präsenz der Amerikaner. Schnell entstand eine islamistische Oppositionsbewegung, die ab 1995 auch mit Gewalt gegen den saudi-arabischen Staat vorging. Doch nach Ansicht der Herrscherfamilie überwogen die regionalpolitischen Vorteile des amerikanischen Engagements seine innenpolitischen Nachteile.

Im Februar 2003 – wenige Wochen vor Beginn des Irak-Kriegs – sickerte die Nachricht durch, dass Riad die USA gebeten habe, nach einem erfolgreichen Ende des Feldzugs gegen Saddam Hussein ihre Truppen aus Saudi-Arabien abzuziehen. Eine unmittelbare Bedrohung durch den Irak würde dann nicht mehr existieren, ebenso wenig die Notwendigkeit zur Überwachung der Flugverbotszone. Gleichzeitig hoffte Riad, auf diese Weise der islamistischen Opposition den Wind aus den Segeln nehmen zu können. Tatsächlich zogen sich die amerikanischen Truppen bis September 2003 aus dem Königreich zurück. Der Kern der Sicherheitspartnerschaft zwischen Washington und Riad besteht ohnehin nicht in der physischen Präsenz von US-Militär, sondern in Aufbau und Aufrecht-

erhaltung von militärischer Infrastruktur auf saudi-arabischem Boden. Dies war bereits die Voraussetzung dafür, dass die USA 1990 innerhalb weniger Wochen mehrere hunderttausend Soldaten samt Material nach Saudi-Arabien bringen konnten. Noch immer wird diese Infrastruktur laufend modernisiert, was zeigt, dass die Sicherheitspartnerschaft intakt ist und von beiden Seiten als alternativlos betrachtet wird.

Saudi-Arabien nutzt indirekt seine Öleinnahmen, um die Beziehungen zu den USA zu pflegen. Ein guter Teil des Geldes fließt nach Amerika, einerseits als Investitionen, andererseits zum Kauf von Rüstungsgütern. Ihre Devisenreserven hat die saudi-arabische Regierung fast ausschließlich in den Vereinigten Staaten angelegt. Auch in Phasen, in denen das bilaterale Verhältnis angespannt war (etwa nach dem 11. September 2001), zogen lediglich private Anleger – und nur für kurze Zeit – Kapital ab. Daneben greift Saudi-Arabien beim Ausbau seiner militärischen Infrastruktur auf amerikanische Hilfe zurück und kauft moderne Waffensysteme in den USA. Nach Auffassung der Saudis dienen diese Geschäfte vor allem dazu, den Fortbestand des Bündnisses zu sichern. Gerade die Amerikanisten in Riad hoffen, die Beziehungen zu Washington durch Rüstungskäufe vertiefen zu können.³⁰ Der militärische Wert der Waffenimporte ist dagegen begrenzt.

²⁹ Zu diesen Zahlen vgl. »Middle East and North Africa«, in: International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2008*, London 2008, S. 225–272 (260ff).

³⁰ Als die saudi-arabischen Öleinnahmen nach 1985 erheblich zurückgingen, schränkte das auch die Möglichkeiten zur Finanzierung umfangreicher Waffenkäufe stark ein. Parallel dazu sank die Bedeutung Saudi-Arabien als Versorgerland für die USA, die nun vermehrt Öl aus Venezuela und Mexiko importierten. Riad (vor allem Verteidigungsminister Sultan) befürchtete, dass diese Entwicklung langfristig die amerikanische Sicherheitsgarantie für Saudi-Arabien beeinträchtigen könnte. Philip J. Robins, »Slow, Slow, Quick, Quick, Slow: Saudi Arabia's »Gas Initiative««, in: *Energy Policy*, 32 (Februar 2004) 3, S. 321–333.

Saudi-arabische Interessen im Nahen und Mittleren Osten

Neben den Beziehungen zu den USA ist für Saudi-Arabien die Regionalpolitik die zweite außenpolitische Priorität. Dabei sind zwei Themenfelder besonders wichtig: der israelisch-arabische Konflikt und der Hegemonialkonflikt am Persischen Golf, in dem Saudi-Arabien dem Iran gegenübersteht. Die saudiarabische Führung blickt in eher traditioneller Weise auf die Region: Ihr Ziel ist die Wahrung eines Kräftegleichgewichts zwischen den großen Regionalmächten, und jede Verschiebung zugunsten von Rivalen wird nervös registriert. Da Saudi-Arabien die regionale Stabilität gegenwärtig in erster Linie durch Teheran bedroht sieht, gilt sein Hauptaugenmerk der Golfregion. Doch der Nahe Osten im engeren Sinne, also Israel und seine Anrainer, nimmt für Riads Regionalpolitik einen fast ebenso hohen Stellenwert ein. Diese Subregion ist seit langem eines der Hauptanliegen saudiarabischer Außenpolitik. An Dringlichkeit gewonnen hat es durch die Ausweitung des iranischen Einflusses in Syrien, im Libanon und in den palästinensischen Gebieten seit 2003.

Das Hegemonialstreben Teherans und die krisenhafte Zuspitzung der Lage im Irak, im Libanon und in Palästina haben dazu geführt, dass die saudiarabische Regierung seit 2006 eine aktivere Außenpolitik betreibt. Arabische Quellen sprechen sogar von einer »aggressiven Politik« oder einer »aggressiven Diplomatie« (*siyasa hujumiya* bzw. *diblumasiya hujumiya*).³¹ Damit hat Riad seine traditionell eher zurückhaltende Regionalpolitik aufgegeben, die meist diskret nach Lösungen suchte und dabei häufig auch finanzielle Ressourcen einsetzte. Allerdings hat das Königreich schon in der Vergangenheit vereinzelt die Initiative ergriffen, wenn sich die Lage seiner Ansicht nach bedrohlich zuspitzte. Saudi-Arabiens Hauptinteresse in der Regionalpolitik besteht darin, Konflikte beizulegen und zur Stabilität in allen Nachbarstaaten beizutragen – negative Auswirkungen auf die eigene innenpolitische Situation sollen auf diese Weise verhindert werden.

³¹ Die wörtliche Übersetzung lautet »Angriffspolitik« bzw. »Angriffsdiplomatie«. Da der Terminus in der pro-saudischen Presse verwendet wird, dürfte allerdings das etwas gemäßiger klingende »aggressiv« die passende Übersetzung sein. Vgl. *al-Hayat*, 27.8.2007.

Eindämmung des iranischen Hegemonialstrebens

Die Eindämmung des iranischen Hegemonialstrebens nicht nur in der Golfregion, sondern auch in den palästinensischen Gebieten, im Libanon und in Syrien ist zum wichtigsten regionalpolitischen Ziel Saudi-Arabiens geworden. In Riad herrscht die Wahrnehmung vor, dass der Iran sich anschickt – auch mit Hilfe seines Atomprogramms –, eine Vormachtstellung in der Region zu erlangen. Zu diesem Eindruck haben vor allem die Ereignisse im Irak seit 2003 beigetragen, wo Teheran seinen Einfluss ausbauen konnte. Mit Sorge verfolgte Riad, wie im Frühjahr 2005 eine schiitisch dominierte und eng mit dem Iran verbundene Koalition die Regierung in Bagdad übernahm. Dass sich in dem konfessionellen Bürgerkrieg, der anschließend ausbrach, ein Sieg der schiitischen Milizen abzeichnete, verschlimmerte die Situation aus saudiarabischer Sicht weiter. Arabische Schiiten werden in Riad allzu häufig als natürliche Verbündete der schiitischen Iraner betrachtet. Gleichzeitig registrierte die saudiarabische Führung den Einflussgewinn Teherans im Libanon und in Palästina. Riad beschloss, den Ambitionen des Iran verstärkt entgegenzuwirken. Dass im Sommer 2005 Mahmud Ahmadinejad das Amt des iranischen Präsidenten übernahm, verschärfte die Krisenwahrnehmung auf saudiarabischer Seite und schuf weiteren Handlungsdruck.

Einen iranischen Hegemonialanspruch gab es bereits vor der Islamischen Revolution von 1979. Dabei war und ist der Führung des Landes klar, dass der Iran als persischer Staat keine Führungsrolle für die arabische Welt übernehmen kann. Teheran geht es heute eher um die Anerkennung als Vormacht in der Golfregion und eine möglichst weitgehende Einflussnahme überall dort, wo arabische Schiiten leben – also in den Golfstaaten, im Irak und im Libanon.³² Es ist vor allem die Kombination dieses Anspruchs mit dem

³² Zum iranischen Selbstverständnis im Einzelnen vgl. Johannes Reissner, *Irans Selbstverständnis als Regionalmacht. Machtstreben im Namen antikolonialer Modernität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2008 (SWP-Studie 29/2008).

Atomprogramm des Iran, seinem regionalen Einflussgewinn und der zunehmend aggressiven Rhetorik Ahmadinejads, die Riad zu einer aktiveren Regionalpolitik provozierte. Die saudi-arabische Führung ist fest davon überzeugt, dass das iranische Nuklearprogramm in erster Linie militärischen Zwecken dient und sich darüber hinaus primär gegen die unmittelbaren Nachbarn des Iran in der Golfregion, weniger gegen Israel richtet.³³ Größer als die Furcht vor einem direkten Angriff mit Atomwaffen ist dabei die Sorge, dass Teheran einen nuklearen Schutzschild nutzen könnte, um die Golfstaaten ungehindert unter Druck zu setzen und durch Unterstützung militanter Schiiten zu destabilisieren. Vor dem Hintergrund entsprechender iranischer Aktivitäten in den achtziger und frühen neunziger Jahren sind solche Befürchtungen durchaus nachvollziehbar.

Saudi-Arabien will zwar verhindern, dass der Iran Nuklearwaffen entwickelt, steht in dieser Frage jedoch vor einem Dilemma. Außenminister Saud al-Faisal soll sich im Mai 2006 folgendermaßen gegenüber US-Präsident Bush geäußert haben: »Wir haben zwei Alpträume über unsere Beziehung zum Iran. Der eine ist, dass der Iran eine Atombombe entwickeln wird, und der andere, dass Amerika militärisch vorgehen wird, um den Iran daran zu hindern, eine Atombombe zu bekommen.«³⁴ Es dürfte schwer zu sagen sein, welches der beiden Szenarien für die saudi-arabische Führung schlimmer ist. Entsprechend erleichtert reagierte das politische Riad Anfang Dezember 2007 auf die Veröffentlichung des amerikanischen »National Intelligence Estimate« zur iranischen Atompolitik. Darin erklärten die US-Nachrichtendienste, dass der Iran sein militärisches Atomprogramm bereits 2003 eingestellt habe.³⁵ Riad folgerte, dass die Bush-Administration vor diesem Hintergrund nicht in der Lage sein würde, einen Militärschlag gegen den Iran vor dem Kongress und der amerikanischen Bevölkerung zu rechtfertigen (nachdem die US-Regierung zuvor eine bewaffnete Intervention für das Jahr 2008 nicht mehr ausgeschlossen hatte). Da die saudi-ara-

bische Regierung jedoch weiterhin davon ausgeht, dass der Iran sein Atomprogramm in erster Linie zu militärischen Zwecken betreibt, blieb die Erleichterung nur von kurzer Dauer. Das von Saud al-Faisal beschriebene Dilemma besteht noch immer.

Kulturelle Aspekte verstärken die saudi-arabischen Bedrohungsängste. Die ethnische Bruchlinie zwischen Arabern und Iranern, vor allem aber der konfessionelle Unterschied zwischen Sunniten und Schiiten spielen dabei eine wichtige Rolle. »Schiiten« und »Perser« werden in Riad (wie bei vielen Sunniten in der Region) gemeinhin gleichgesetzt. Hinzu kommt der Schiitenhass der Wahhabiten. Der Einflussgewinn des Iran wird daher schon aus ethnischen und konfessionellen Gründen als Gefahr betrachtet – als Aufstieg einer antagonistischen Macht, die ihren Hegemonialanspruch illegitimerweise auf die arabische Welt ausdehnt und die Schiiten in Saudi-Arabien und den kleinen Golfstaaten aufzuhetzen droht. Die religiöse Dimension ist insbesondere seit der Islamischen Revolution von Bedeutung. Revolutionsführer Khomeini formulierte 1979 eine Politik des Revolutionsexports, mit der die schiitischen Minderheiten in der arabischen Welt gegen ihre Regierungen aufgewiegelt werden sollten. Der Iran unterstützte neben der libanesischen Hizbullah vor allem militante schiitische Gruppierungen in Saudi-Arabien und den kleinen Golfstaaten. Darüber hinaus bestritt Khomeini die Legitimität der Herrschaft der Familie Saud über die Heiligen Stätten von Mekka und Medina. Iranische Pilger provozierten dort in den achtziger Jahren mehrfach Unruhen. Im Juli 1987 eskalierte die Situation: Bei Auseinandersetzungen zwischen iranischen Pilgern und saudi-arabischen Sicherheitskräften kamen in Mekka mehr als 400 Iraner ums Leben.³⁶

Saudi-Arabien wirkte Teherans Politik des Revolutionsexports entgegen, indem es den Irak Saddam Husseins im Krieg gegen den Iran (1980–1988) massiv unterstützte. Gleichzeitig verstärkte Riad ab 1979 überall dort die Förderung sunnitischer Islamisten, wo der Iran an politischem und religiösem Einfluss zu gewinnen drohte. Neben Pakistan betraf dies etwa auch Afghanistan, wo die Unterstützung afghanischer Aufständischer und arabischer Freiwilliger im Kampf gegen die sowjetische Besatzung auch eine anti-iranische Dimension hatte. Diese Politik trug vor allem in Pakistan zu einer deutlichen Verschärfung

³³ Interviews in Riad, Januar 2008.

³⁴ Turki al-Faisal, der Bruder Sauds, berichtete *Newsweek* von dieser Äußerung. »A Saudi Desert Fox«, in: *Newsweek*, 9.4.2007.

³⁵ US Director of National Intelligence, *National Intelligence Estimate: Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, November 2007, <www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf>. Zu den Hintergründen vgl. Peter Rudolf, *Das »National Intelligence Estimate« zur iranischen Atompolitik. Hintergründe, Kontroversen, Folgen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2008 (SWP-Aktuell 2/2008).

³⁶ Zu den Unruhen in Mekka vgl. Martin Kramer, »Khomeini's Messengers in Mecca«, in: ders., *Arab Awakening and Islamic Revival*, New Brunswick 1996, S. 161–187.

konfessioneller Konflikte während der achtziger Jahre bei. Die Folge war ein regelrechter Kalter Krieg zwischen Riad und Teheran. Erst in den frühen neunziger Jahren entspannte sich das Verhältnis zwischen den beiden Konkurrenten, weil der Iran seine Politik des Revolutionsexports aufgab. Diese Entwicklung verstärkte sich, als 1997 Mohammed Khatami die Präsidentschaft im Iran übernahm. Auf saudi-arabischer Seite wurde die Entspannung von Kronprinz Abdallah betrieben, der seit 1995 die Regierungsgeschäfte für seinen kranken Bruder Fahd führte. Die Annäherung blieb jedoch oberflächlich, weil in Riad nach wie vor das Misstrauen überwog. Schließlich war im Iran der Machtapparat des religiösen Führers Khamenei intakt geblieben, und es musste stets damit gerechnet werden, dass die Reformer um Khatami wieder von konservativen Hardlinern abgelöst würden. Als sich diese Befürchtungen mit der Amtsübernahme Ahmadinejads 2005 bestätigten, verschlechterten sich die bilateralen Beziehungen denn auch dramatisch.

In dieser Rivalität sucht Riad vor allem den Schulterchluss mit den Gegnern des Iran wie Ägypten, Jordanien oder den kleinen Golfstaaten und Akteuren wie der Fatah des palästinensischen Präsidenten Abbas und der libanesischen »Bewegung des 14. März«.³⁷ Weil sich die saudi-arabische Führung der Schwäche dieses »Bündnisses« und der Stärke des Iran bewusst ist, bemüht sie sich parallel immer wieder um eine Zusammenarbeit mit Teheran, um Konflikte zu entschärfen.³⁸ Als sich Ende 2006 die Auseinandersetzung zwischen beiden Ländern zuzuspitzen drohte, ergriff die saudi-arabische Seite die Initiative. Die folgende Entspannungsphase gipfelte in einem Staatsbesuch des iranischen Präsidenten Ahmadinejad in Riad Anfang März 2007.³⁹ Auch später machte die saudi-arabische Führung wiederholt Angebote, die Spannungen abbauen sollten. Dazu gehörte etwa der Vorschlag des saudi-arabischen Außenministers von November 2007, dass der Iran gemeinsam mit anderen

nah- und mittelöstlichen Ländern – unter ihnen Saudi-Arabien – ein Konsortium zur Urananreicherung gründen solle. Die Anreicherung selbst sollte dabei in einem Land außerhalb der Region stattfinden; Saud al-Faisal nannte die Schweiz als Möglichkeit.⁴⁰ Im Dezember 2007 lud die saudi-arabische Regierung den iranischen Präsidenten zur Pilgerfahrt nach Mekka ein.⁴¹ Diese Schritte sorgten allerdings immer nur für eine kurzfristige Entspannung, nicht für eine Überwindung des Konflikts. Das gegenseitige Misstrauen blieb bestehen.

Friedliche Lösung des israelisch-arabischen Konflikts

Saudi-Arabien ist an einer friedlichen Beilegung des israelisch-arabischen Konflikts und insbesondere an einem Ausgleich zwischen Israelis und Palästinensern interessiert. Dies ist kein bloßes Lippenbekenntnis – Riad geht es vielmehr darum, die Angriffsfläche für innen- und außenpolitische Gegner zu reduzieren. Seit Jahrzehnten wird das Königreich kritisiert, weil es der wichtigste arabische Verbündete der USA ist, die wiederum die Schutzmacht Israels sind. Die Herrscherfamilie treibt vor allem die Sorge um, dass Kontrahenten im eigenen Land sich dieses Thema zunutze machen könnten. Dagegen würde eine Lösung des Konflikts die innenpolitische Legitimität und das außenpolitische Ansehen der Familie Saud steigern.

Riads offizieller Rhetorik zufolge ist die friedliche Beilegung des israelisch-arabischen Konflikts sogar das Hauptinteresse der eigenen Außenpolitik. Dieses Bekenntnis wird von saudi-arabischen Politikern so oft vorgetragen, dass man es ernst nehmen muss, auch wenn die praktische Politik der Regierung verdeutlicht, dass dabei als Motiv die Eindämmung des Iran eine wichtige Rolle spielt. 2006/2007 war es vor allem das wachsende Engagement Teherans gegenüber den Palästinensern und die iranische Unterstützung für die Hamas, die Riad vor Augen führten, dass die Lage in den palästinensischen Gebieten dringend verbessert werden sollte.

Doch auch unabhängig von der Rivalität mit Teheran sieht sich die saudische Herrscherfamilie verpflichtet, den Palästinensern beizustehen.⁴² Mit ent-

³⁷ Dabei handelt es sich um die anti-syrische Bewegung, die nach dem Abzug der Syrer 2005 im Libanon eines der beiden konkurrierenden Lager bildete und die Regierung Siniora stützte. Ihr gehören hauptsächlich Saad Hariri und seine sunnitische »Zukunftsbewegung«, Walid Jumblat und die drusische »Progressive Sozialistische Partei« sowie Samir Geagea als Führer der maronitischen »Forces Libanaises« an.

³⁸ So der saudi-arabische Abgeordnete und Historiker Muhammad Al Zulfa im Gespräch mit der *Neuen Zürcher Zeitung*, 1.4.2008.

³⁹ *New York Times*, 4.3.2007.

⁴⁰ *Middle East Economic Digest (MEED)* (Internetausgabe), 9.11.2007.

⁴¹ *Agence France-Presse*, 12.12.2007.

⁴² Dabei dürfte auch eine Rolle spielen, dass Saudi-Arabien verhindern will, dass die al-Aqsa-Moschee in Jerusalem – die

sprechenden Bemühungen schließt Riad an frühere Initiativen an. Mehrere saudiarabische Herrscher versuchten in der Vergangenheit, auf die USA einzuwirken, um eine Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts zu erreichen. Einer der bekanntesten Vorstöße ist der Fahd-Plan von 1981. Er sah vor, dass Israel sich aus allen 1967 besetzten Gebieten zurückzieht und gleichzeitig ein palästinensischer Staat entsteht. Als Gegenleistung wurde eine zumindest implizite Anerkennung Israels in Aussicht gestellt.⁴³ Einer ähnlichen Logik folgte der sogenannte Abdallah-Plan von Februar 2002, den der damalige Kronprinz in einem Interview mit der *New York Times* formulierte. Er bot Israel eine Normalisierung der Beziehungen zu den arabischen Nachbarstaaten an, wenn es bereit wäre, den Gazastreifen und die Westbank einschließlich Ost-Jerusalems einem künftigen Palästinenserstaat zu überlassen.⁴⁴ Die Kongruenz beider Vorschläge zeigt, dass die Suche nach einer Lösung für den israelisch-palästinensischen Konflikt zu den Grundlinien saudiarabischer Regionalpolitik gehört.

Nach Verkündung der Initiative von 2002 bemühte sich die saudiarabische Führung wie schon 1981 um Unterstützung durch die Arabische Liga. Während der folgenden Verhandlungen gewann Saudi-Arabien die Zustimmung insbesondere Syriens, indem es zwei wesentlichen Änderungen zustimmte. Erstens wurde die Forderung nach einem Rückzug aus den 1967 besetzten Gebieten um die ausdrückliche Nennung der Golanhöhen und okkupierten libanesischen Territoriums ergänzt. Zweitens verlangte man nun auch eine gerechte Lösung des palästinensischen Flüchtlingsproblems auf der Grundlage von Resolution 194 der UN-Generalversammlung. Auf dem Gipfel der Arabischen Liga Ende März 2002 wurde die – nach dem Tagungsort auch »Beirut-Deklaration« genannte – Initiative verabschiedet.⁴⁵ Für den israelisch-palästinensischen Konflikt hatte sie zunächst keine Folgen, weil die Gewalt in Israel und den besetzten Gebieten eskalierte. Die Hamas verübte während des jüdischen Pessach-Festes, kurz vor Verabschiedung der Deklaration, einen verheerenden Anschlag auf ein Hotel in

Netanja, bei dem 30 Menschen starben. Israel reagierte mit der Operation »Defensive Shield«, der größten Militäraktion in der Westbank seit 1967. Rund 500 Palästinenser kamen dabei ums Leben.⁴⁶

Angesichts des ungelösten Konflikts steht die saudiarabische Führung vor allem innenpolitisch unter Druck, ist die öffentliche Meinung im Land doch stark israel- und amerikakritisch. Bemerkbar macht sich das insbesondere im konservativen Zentralarabien. Die Herrscherfamilie stammt aus dieser Region und verfügt hier über ihre Hausmacht. Gleichzeitig ist in der Gegend aber auch der Einfluss der Wahhabiya und der wahhabitischen Religionsgelehrten ausgesprochen groß. Der Juden Hass und die anti-westliche Grundhaltung der Wahhabiya sind in der zentralarabischen Bevölkerung weit verbreitet und tief verwurzelt. Saudi-Arabiens Bündnis mit Washington trifft gerade wegen der engen Bindung zwischen den USA und Israel auf heftige Kritik. Wie gefährlich die innere Unzufriedenheit mit Riads außenpolitischer Orientierung werden kann, zeigte sich, nachdem 1990 amerikanische Truppen auf saudiarabischem Territorium aufmarschiert waren. Im Land entstand eine Oppositionsbewegung, die immer wieder das Bündnis zwischen den USA und Israel thematisierte.⁴⁷

Dieses Problem hat wiederum außenpolitische Konsequenzen. Riads regionale Rivalen – einst Ägypten und der Irak, heute der Iran – nutzen den Hinweis auf Saudi-Arabiens Nähe zu Washington, um dem Land mangelnde Distanz zu Israel unterstellen zu können. Da Saudi-Arabien eine Vorrangstellung in der arabischen und der islamischen Welt beansprucht, reagiert es empfindlich auf solche Vorwürfe. Diese beeinträchtigen ja nicht nur die innen-, sondern auch die regionalpolitische Legitimität Riads. Dabei kann der von regionalen Gegnern verursachte Druck die saudiarabische Außenpolitik durchaus in einer für den Westen unerwünschten Weise beeinflussen. Schon einmal sah sich Riad im Krisenfall gezwungen, seine Unabhängigkeit von den USA unter Beweis zu stellen. Dies geschah während des Yom-Kippur- bzw. Oktoberkriegs von 1973, als Saudi-Arabien im Rahmen der Organisation Arabischer Erdölexportierender Staaten (OAPEC) ein Ölembargo gegen die USA und die

drittheiligste Stätte des Islam – langfristig von einem nicht-muslimischen Staat beherrscht wird.

⁴³ Elie Podeh, *From Fahd to 'Abdallah: The Origins of the Saudi Peace Initiatives and Their Impact on the Arab System and Israel*, Jerusalem: The Hebrew University, Juli 2003, S. 6f, und Appendix I, S. 40.

⁴⁴ *New York Times*, 17.2.2002.

⁴⁵ Podeh, *From Fahd to 'Abdallah* [wie Fn. 43], S. 24, 43f.

⁴⁶ Martin Beck, »Palästina (Autonome Gebiete/PLO) 2002«, in: Mattes (Hg.), *Nahost Jahrbuch 2002* [wie Fn. 15], S. 188–194 (190).

⁴⁷ Zur islamistischen Opposition in den neunziger Jahren vgl. Guido Steinberg, »Es ist der Westen gegen den Islam«. Wahhabiya und oppositioneller Islamismus in Saudi-Arabien«, in: Ferhad Ibrahim (Hg.), *Islam und Islamismus in der Gegenwart*, Universität Erfurt 2002, S. 69–89.

Niederlande verhängte. Es gibt Hinweise, dass der damalige König Faisal diesen Schritt aus Sorge um die Beziehungen zu Washington eigentlich ablehnte und nur auf starken innenpolitischen Druck hin absegnete.⁴⁸ Nach wie vor fürchtet die saudi-arabische Führung, bei einer Eskalation des israelisch-palästinensischen Konflikts in eine solche Situation zu kommen. Während Riad damals unter dem Druck von Medien und öffentlicher Meinung in den arabischen Ländern stand, erfüllt heute der revolutionäre Iran diese Rolle. Ahmadinejads anti-israelische Rhetorik, die auf die arabischen Massen zielt, ist auch ein Instrument im Konflikt des Iran mit Saudi-Arabien und seinen Verbündeten.⁴⁹

Wie eine Lösung des israelisch-arabischen Konflikts nach Ansicht Riads genau aussehen sollte, zeigte sich am deutlichsten in der Abdallah-Initiative. Es gab mehrere Gründe für die Veröffentlichung des Plans im Februar 2002. Erstens ging es Riad um die Verbesserung der Beziehungen zu den USA, die nach dem 11. September 2001 eine schwere Krise durchliefen. Saudi-Arabien wollte sich als loyaler und konstruktiver Verbündeter präsentieren. Zweitens versuchten die Saudis, unter den arabischen Staaten jene Führungsrolle zu übernehmen, die Ägypten nach Riads Auffassung nicht mehr erfüllte. Der dritte und wichtigste Grund lag im Konflikt selbst: Die im September 2000 ausgebrochene al-Aqsa-Intifada gefährdete die regionale Stabilität und unterminierte die Legitimität pro-westlicher Regime in der arabischen Welt.⁵⁰ Durch die Initiative versuchte die saudi-arabische Führung, den Konflikt zu entschärfen und das eigene Interesse an der Situation der Palästinenser zu verdeutlichen. Wie der Plan zu erkennen gab, muss eine Friedenslösung aus saudi-arabischer Sicht vor allem zwei Punkte enthalten:

- ▶ Israel soll sich entsprechend der Formel »Land gegen Frieden« aus allen 1967 besetzten palästinensischen Gebieten einschließlich Ost-Jerusalems zurückziehen. Auf diesem Territorium soll der Staat der Palästinenser gegründet werden.
- ▶ Alle arabischen Nachbarstaaten Israels und Palästinas (sowie die Arabische Liga) sollen in eine Friedenslösung eingebunden werden. Saudi-Arabien

⁴⁸ Nawaf E. Obaid, *The Oil Kingdom at 100. Petroleum Policy-making in Saudi Arabia*, Washington, D.C.: Washington Institute for Near East Policy, 2000 (Policy Papers Nr. 55), S. 99.

⁴⁹ Reissner, *Irans Selbstverständnis* [wie Fn. 32], passim.

⁵⁰ Zu den Motiven der saudi-arabischen Führung, allerdings mit anderer Gewichtung, vgl. Poteh, *From Fahd to 'Abdallah* [wie Fn. 43], S. 19f.

geht es insbesondere um die Einbeziehung Syriens und eine Stabilisierung des Libanon.

Seit 2006 kommt ein weiterer Aspekt hinzu. Ende des Jahres eskalierten die Spannungen zwischen der Hamas, die im Januar die Parlamentswahlen gewonnen und im März eine Regierung gebildet hatte, und der Fatah von Palästinenserpräsident Mahmud Abbas. Die palästinensischen Gebiete gerieten an den Rand eines Bürgerkriegs. Saudi-Arabien's Haltung ist, dass eine Übereinkunft zwischen Hamas und Fatah gefunden werden muss. In Riad befürchtet man, dass die Zwietracht unter den Palästinensern eine Friedenslösung verhindern könnte, weil die palästinensische Position gegenüber Israel dadurch insgesamt geschwächt wird. Außerdem gibt es die Sorge, dass sich die Hamas weiter dem Iran annähern könnte.

Um eine Eskalation des innerpalästinensischen Konflikts zu verhindern, trat Riad als Vermittler zwischen Hamas und Fatah auf. Im Februar 2007 trafen sich Politiker beider Lager (Abbas für die Fatah, Ismail Haniya und Khalid Mishal für die Hamas) mit König Abdallah in Saudi-Arabien. Ergebnis war das sogenannte Mekka-Abkommen. Hamas und Fatah bildeten eine Regierung der nationalen Einheit, die von Ministerpräsident Haniya geführt wurde und der auch Fatah- und unabhängige Minister angehörten. Zugleich rief Saudi-Arabien die internationale Gemeinschaft auf, den Boykott der palästinensischen Autonomiebehörde aufzugeben.⁵¹

Anschließend bekräftigten Saudi-Arabien und die Arabische Liga die Abdallah-Initiative von 2002. Auf Wunsch des Königs bekannten sich im März 2007 die Teilnehmer des Gipfeltreffens der Arabischen Liga in Riad ausdrücklich zur Beirut-Deklaration. Auch Haniya und Abbas unterstützten die Initiative, was einen großen Erfolg für Riad bedeutete.⁵² Es folgten Berichte über geheime Treffen zwischen Prinz Bandar, dem Generalsekretär des Nationalen Sicherheitsrates, und einem hochrangigen Vertreter Israels Ende 2006. Dies zeigte, wie wichtig es Saudi-Arabien war, auf eine Entspannung im Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern hinzuwirken.⁵³

Das Mekka-Abkommen und die Versuche Riads, den Ausgleich zwischen Fatah und Hamas zu fördern, sorgten jedoch für Konflikte mit Washington. Die US-Regierung teilte zwar die anti-iranischen Motive Saudi-Arabien's. Sie setzte im Gegensatz zu Riad jedoch kon-

⁵¹ MEED, 20.4.2007, S. 4.

⁵² Ebd., S. 6.

⁵³ IISS, *The Military Balance* [wie Fn. 29], S. 242.

sequent auf eine Isolierung der Hamas und untergrub damit die Pläne der saudi-arabischen Führung. Bereits auf dem Gipfel der Arabischen Liga im März 2007 kritisierte Abdallah den amerikanischen Boykott der Palästinenserbehörde. Wie verstimmt Abdallah war, zeigte sich daran, dass er von der »illegalen Besetzung des Irak« durch die Amerikaner sprach.⁵⁴ Die US-Regierung hielt jedoch an ihrer Strategie fest. In den folgenden Monaten musste Riad hilflos mitansehen, wie die USA die Ergebnisse der saudi-arabischen Vermittlungsbemühungen zunichtemachten. Washington bestärkte die Fatah darin, Hamas die Macht zu entreißen. Im Juni 2007 ging die Hamas in die Offensive und übernahm gewaltsam die alleinige Kontrolle über den Gazastreifen.

Trotz der Verstimmungen mit Washington bleibt Riad bei seiner bisherigen Politik. Mitte April 2008 erklärte die saudi-arabische Führung, dass Hamas und Fatah auf Grundlage des Mekka-Abkommens erneut eine Regierung der nationalen Einheit bilden sollten.⁵⁵ Zuvor hatte Riad nach einigem Zögern beschlossen, Außenminister Saud al-Faisal zur Konferenz von Annapolis zu schicken, wo im November 2007 ein erneuter Versuch zur Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts gestartet werden sollte. In mehreren Erklärungen vor dem Treffen machte Saud al-Faisal jedoch deutlich, dass Saudi-Arabien zwar einer Lösung nicht im Wege stehen, aber auch nicht weiter auf Israel zugehen werde. Er verlangte vor allem, dass die Konferenz substantielle Fortschritte bringe.⁵⁶

Weitergehende direkte Kontakte zu Israel lehnt die saudi-arabische Führung ab, weil sie wegen ihrer pro-westlichen Politik ohnehin schon in der Kritik steht – in Teheran und Damaskus ebenso wie im eigenen Land. Riad wird nur dann intensivere Beziehungen zu Israel aufnehmen, wenn weitere arabische Staaten sich daran beteiligen. Für das Königreich ist besonders wichtig, dass es gemeinsam mit Syrien auf Israel zugeht. An diesem strukturellen Interesse hat auch die schwere Krise im saudisch-syrischen Verhältnis nach 2005 nichts geändert. Wenn Riad zusammen mit

Damaskus handelt, kann es sein Vorgehen der eigenen Bevölkerung gegenüber besser legitimieren. Doch auch im Falle einer Einbindung Syriens müsste Saudi-Arabien die Garantie haben, dass schnell ein palästinensischer Staat entsteht. Ansonsten wäre für Riad die Gefahr zu groß, dass eine Annäherung an Israel innenpolitischen Widerstand auslöst.⁵⁷

Stabilisierung des irakischen Staates

Saudi-Arabien will einen irakischen Staat, der stark genug ist, um als Gegengewicht zum Iran zu wirken. Gleichzeitig soll er jedoch nicht so stark sein, dass er wieder zu einer Gefahr für die arabischen Golfstaaten werden könnte. Riad fürchtet zwei mögliche Ergebnisse des Konflikts im Irak: Einerseits könnte ein erneut aufflammender Bürgerkrieg das Land auseinanderbrechen lassen und damit die gesamte Region destabilisieren; andererseits könnte die Regierung in Bagdad den Irak zu einem iranischen Satellitenstaat machen. Um das eine wie das andere zu verhindern, sollen die USA nach Ansicht Riads ihre Truppen vorerst im Irak belassen. In der irakischen Innenpolitik unterstützt die saudi-arabische Führung vor allem den ehemaligen Ministerpräsidenten Iyad Allawi, von dem sie glaubt, dass er ihre Interessen eher wahren könnte als die gegenwärtige Regierung des Landes. Diese ist nach Meinung Riads einseitig pro-iranisch und anti-sunnitisch ausgerichtet.

Die Besetzung des Irak betrachtete die saudi-arabische Führung als schweren Fehler. Aus ihrer Sicht stellte der Nachbarstaat schon seit dem Zweiten Golfkrieg von 1990/91 keine unmittelbare Gefahr mehr dar. Vielmehr fürchtete Riad bereits vor der Invasion im Frühjahr 2003, dass nach einem Regimewechsel im Irak ein Bürgerkrieg ausbrechen und das Land vielleicht sogar auseinanderfallen würde. Außerdem drohte ein Sturz Saddam Husseins den Iran zu stärken, weil damit der wichtigste regionale Gegner Teherans ausfallen würde. Angesichts dieser Bedenken lehnten saudi-arabische Politiker den Feldzug öffentlich ab. Außerdem untersagte Riad dem US-Militär die Nutzung der Prinz-Sultan-Luftwaffenbasis für Kampfeinsätze gegen den Irak. Allerdings leistete man logistische Hilfe für die amerikanische Militäraktion.⁵⁸

⁵⁴ King Abdullah's Address to the 19th Summit of the League of Arab States, March 29, 2007, <www.saudi-us-relations.org/articles/2007/joi/070329-abdullah-remarks.html>; MEED, 20.4.2007, S. 4.

⁵⁵ *al-Hayat*, 22.4.2008.

⁵⁶ F. Gregory Gause, *Saudi Arabia and the Proposed Arms Sale*, Testimony before House Committee on Foreign Affairs, September 18, 2007, <www.internationalrelations.house.gov/110/gau091807.htm>; *International Herald Tribune*, 2.8.2007.

⁵⁷ Gause, *Saudi Arabia* [wie Fn. 56].

⁵⁸ Congressional Research Service (CRS), *Saudi Arabia: Background and U.S. Relations*, Updated May 22, 2008 (CRS Report for Congress), S. 28.

Die späteren Ereignisse im Irak bestätigten die saudi-arabischen Befürchtungen. Zum einen beteiligten die USA schon bald pro-iranische Schiiten an der Regierung. Diese übernahmen nach den Wahlen vom Januar 2005 gemeinsam mit den beiden Kurdenparteien KDP und PUK schrittweise die Macht. Zum anderen brach im Sommer 2003 ein Aufstand sunnitischer Gruppierungen aus, der sich 2005 zu einem Bürgerkrieg ausweitete. Saudi-Arabiens Führung stand vor einem Dilemma. Unterstützte sie die sunnitische Seite im Kampf gegen die schiitischen Widersacher, bestand die Gefahr einer Eskalation der innerirakischen Auseinandersetzungen. Zögerte sie mit solcher Hilfe, drohte der Irak von Verbündeten Teherans übernommen zu werden. Riad entschied sich dafür, zurückhaltend vorzugehen und immer wieder zu versuchen, die US-Regierung zu einem Politikwechsel im saudi-arabischen Sinne zu bewegen. Zwar gab es bei der Herrscherfamilie den Impuls, die sunnitischen Organisationen zu unterstützen. Da diese jedoch enge Beziehungen zu den anti-amerikanischen Aufständischen unterhielten, wäre eine solche Politik einer offenen Parteinahme gegen die USA gleichgekommen.⁵⁹

Zudem hatte Riad aus den Erfahrungen der achtziger und neunziger Jahre gelernt. Damals unterstützte Saudi-Arabien den Kampf von Afghanen und arabischen Freiwilligen gegen die sowjetische Besatzung. Zum Problem wurden diese Kämpfer, als sie nach ihrer Rückkehr aus Afghanistan zahlreiche Anschläge in der arabischen Welt verübten und sich an Aufständen in Algerien und Ägypten beteiligten. Saudi-Arabien selbst wurde zum Ziel des Afghanistan-Veteranen Bin Laden und seiner al-Qaida. Einen solchen Fehler wollte Riad im Irak nicht wiederholen. Die Gefahr erschien umso beträchtlicher, als Saudis das größte Kontingent unter den ausländischen Kämpfern im Land stellten. Riad hoffte zunächst, dass möglichst viele dieser Freiwilligen im Irak aufgerieben würden. In jüngster Zeit setzt das Königreich auf einen massiven Ausbau seiner Grenzsicherungsanlagen, um damit eine heimliche Rückkehr von Irak-Kämpfern – ebenso wie unkontrollierte Flüchtlingsströme – zu verhindern. Kernstück der Maßnahmen ist ein durchgehender Zaun entlang der rund 900 Kilometer langen irakisch-saudischen Grenze.⁶⁰

59 Interview mit einem saudi-arabischen Diplomaten, Riad, Januar 2008.

60 Eine Beschreibung der jetzigen Grenzsicherungsmaßnahmen bei *al-Hayat*, 21.6.2008. Den Zuschlag für die Baumaßnahmen hat ein Konsortium unter Führung von EADS und der saudi-arabischen Al-Rashid Trading & Contrac-

Zugleich bekundete die saudi-arabische Führung wiederholt ihre Unzufriedenheit mit der innenpolitischen Entwicklung im Irak, vor allem mit der ihrer Ansicht nach zu stark schiitisch und pro-iranisch ausgerichteten Regierung. Unter saudi-arabischen Politikern ist die Wahrnehmung verbreitet, dass sich im Mittleren Osten ein »schiitischer Halbmond« bilde, der die sunnitischen Staaten bedrohe. Dies zeigte etwa eine vielbeachtete Rede des Außenministers Saud al-Faisal von September 2005. Vor dem *Council on Foreign Relations* in Washington sagte er: »Die Iraner gehen nun in dieses befriedete Gebiet [den Süden des Irak], das die amerikanischen Truppen befriedet haben, und sie gelangen in jede Regierung im Irak, zahlen Geld, setzen ihre eigenen Leute ein, stellen ihr eigenes [sic!] – bauen sogar Polizeieinheiten für sie auf, bewaffnen Sicherheitskräfte und Milizen, die dort sind, und bauen ihre Präsenz in diesen Gegenden aus. Und sie werden dabei von den britischen und amerikanischen Truppen in diesen Gebieten geschützt. Uns erscheint es vollkommen weltfremd, dass Sie das tun. Wir haben gemeinsam einen Krieg geführt, um den Iran davon abzuhalten, den Irak zu besetzen, nachdem der Irak aus Kuwait vertrieben worden war. Jetzt aber überlassen wir das ganze Land ohne Grund dem Iran.«⁶¹ Diese und ähnliche Äußerungen spiegeln die Vorbehalte vieler Saudis gegenüber den schiitischen Iranern wider. Auch in der Herrscherfamilie ist diese Haltung verbreitet.⁶²

Nach Überzeugung der saudi-arabischen Regierung verhindert allein die Präsenz amerikanischer Truppen, dass der Irak auseinanderbricht oder Teheran in dem Land zumindest teilweise die Macht übernimmt. Hochrangige saudi-arabische Politiker äußerten mehrfach, dass die US-Regierung ihre Truppen erst dann aus dem Irak abziehen dürfe, wenn die irakische Führung sie dazu auffordere.⁶³ Als die Baker-Hamilton-

ting Company (RTCC) bekommen. *MEED*, 20.–26.6.2008, S. 11. Die deutsche Bundespolizei übernimmt die Ausbildung der saudi-arabischen Grenzschrützer.

61 Saud al-Faisal, *The Fight against Extremism and the Search for Peace*, 20.9.2005, Website des Council on Foreign Relations, <www.cfr.org/publication/8908/fight_against_extremism_and_the_search_for_peace_rush_transcript_federal_news_service_inc.html>.

62 Saud al-Faisal gilt in dieser Hinsicht noch als eher gemäßigt. König Abdallah hingegen unterhält enge Beziehungen zu den überaus schiitenfeindlichen wahhabitischen Religionsgelehrten und den konservativen Stammesführern. Auch Innenminister Naif gilt als strenger wahhabitisch.

63 So etwa im Oktober 2006 der damalige saudi-arabische Botschafter in Washington, Prinz Turki al-Faisal: »I always tell

Kommission Anfang Dezember 2006 einen raschen Truppenabzug empfahl, protestierte die saudiarabische Regierung. Sie versuchte, Washington davon zu überzeugen, dass ein solcher Schritt katastrophale Folgen haben könnte. Zudem wies sie darauf hin, dass sie ihre bisherige Zurückhaltung möglicherweise aufgeben würde, sollte die US-Armee den Irak verlassen.⁶⁴ Schon Ende November 2006 hatte Nawaf Obaid, ein Berater des damaligen saudiarabischen Botschafters in den USA, vor einem amerikanischen Truppenabzug gewarnt. In einem Beitrag für die *Washington Post* kündigte er für diesen Fall eine »massive saudische Intervention« an, mit der man »vom Iran unterstützte schiitische Milizen« davon abhalten wolle, »irakische Sunniten abzuschlachten«.⁶⁵ Zwar wurde Obaid vom Botschafter umgehend entlassen, und die saudiarabische Regierung erklärte, dass der Artikel nicht die Haltung Riads wiedergebe.⁶⁶ Dennoch hatte Obaid zumindest für einen Teil der saudiarabischen Machtelite gesprochen.

Die Führung des Königreichs stand unter starkem Druck der öffentlichen Meinung, seit der Bürgerkrieg im Irak 2006 eskaliert war. Angesichts der Gewalttaten schiitischer Milizen gegen Sunniten forderten viele Saudis ein Eingreifen zugunsten ihrer Glaubensbrüder. Im Dezember 2006 veröffentlichten dreißig prominente Religionsgelehrte des Landes einen Aufruf, in dem sie Unterstützung für die irakischen Sunniten verlangten.⁶⁷ Doch Saudi-Arabien hielt weiter an seiner zurückhaltenden Politik fest.

Die US-Regierung hatte ab dem Frühjahr 2005 einige Vorschläge Saudi-Arabiens aufgenommen. Sie versuchte seitdem, die Sunniten stärker in die irakische Politik einzubinden. Auch die Gründung sunnitischer Stammesmilizen ab Spätsommer 2006 entsprach Forderungen aus Riad. Nach saudiarabischer Ansicht kam dieser Schritt jedoch zu spät, weil die

Regierung in Bagdad nicht bereit war, die Milizen in die Sicherheitskräfte des Landes zu integrieren. Für Saudi-Arabien besteht die Regierung des irakischen Ministerpräsidenten Nuri al-Maliki aus schiitischen Sektierern. Sie sei, so ist in Riad immer wieder zu hören, eine Marionette des Iran, die die Sunniten bekämpfe, um die schiitische Vorherrschaft zu sichern.⁶⁸ Wie groß die Unzufriedenheit auf saudiarabischer Seite war, ließ König Abdallah im April 2007 erkennen, als er sich weigerte, Maliki in Riad zu empfangen.⁶⁹

Saudi-Arabiens Führung hoffte auch im Sommer 2008 noch, dass die Regierung Maliki keinen Bestand haben werde. Ihr Favorit war lange Zeit der frühere Interims-Ministerpräsident Allawi. Nach Ansicht Riads kann nur eine starke säkularistische und nationalistische Führungspersönlichkeit wie er das Land zusammenhalten und den Einfluss des Iran zurückdrängen. Allawi bemühte sich seit 2006, eine Koalition nationalistischer Gruppierungen zu schmieden, um die Regierung Maliki zu stürzen.⁷⁰ Auch Anfang 2008 setzte er seine Bemühungen um Gründung einer »Irakischen Nationalen Front« fort.⁷¹ Die von Allawi geplante Regierung wäre aus saudiarabischer Sicht ideal, weil sie viele sunnitische Organisationen miteinschließen würde. Allerdings saß die Regierung Maliki im Sommer 2008 fester im Sattel denn je, während Allawis Position in der irakischen Politik denkbar schwach war. Auch in Riad dürfte sich deshalb die Einsicht durchsetzen, dass ein Machtwechsel im Irak sehr unwahrscheinlich ist. Ohnehin hat Saudi-Arabiens Unzufriedenheit mit Maliki etwas nachgelassen, seit dieser versucht, sich mit eher nationalistischen Standpunkten zu profilieren.

Dennoch ist die saudiarabische Irak-Politik weiterhin zurückhaltend. Die USA und der Irak haben Riad mehrfach aufgefordert, in Bagdad eine Botschaft einzurichten. Im Januar 2008 machte Außenminister Saud al-Faisal zwar eine entsprechende Zusage, doch ließ er keine Taten folgen. Außerdem versuchte die US-Regierung, Riad zu bewegen, dem Irak seine Alt-schulden zu erlassen. Das Land hat aus der Zeit vor 2003 rund 28 Milliarden Dollar Schulden in Saudi-Arabien, davon 19 bei Privatfirmen und Banken und 9 Milliarden bei der Regierung. Das Königreich hat zugesagt, einen Schuldenerlass zu prüfen, aber keinerlei

my American interlocutors that since America came into Iraq uninvited, it should not leave uninvited.« (Royal Embassy of Saudi Arabia, Washington, D.C., *Transcript of Prince Turki Interview with CNN International's Jim Clancy*, 31.10.2006.)

⁶⁴ Bei einem Saudi-Arabien-Besuch des US-Vizepräsidenten Richard Cheney im November 2006 soll König Abdallah angekündigt haben, dass Riad sunnitische Gruppen gegen die Schiiten unterstützen werde, falls die USA sich zurückziehen sollten. *New York Times*, 13.12.2006.

⁶⁵ *Washington Post*, 29.11.2006.

⁶⁶ *Associated Press*, 13.12.2006.

⁶⁷ »Aufruf an die Sunniten (Ahl as-Sunna) im Irak und was die Gemeinschaft der Gläubigen zu ihrer Unterstützung tun muss« (in arabischer Sprache), 16 Dhu l-Qi'da 1427 [7.12.2006].

⁶⁸ Interviews in Riad, Januar 2008.

⁶⁹ *Washington Post*, 29.4.2007.

⁷⁰ Im Juni und Juli 2007 machten Gerüchte über einen bevorstehenden Staatsstreich die Runde. *Newsweek*, 25.6.2007.

⁷¹ *Washington Post*, 9.1.2008; *Los Angeles Times*, 14.1.2008.

konkrete Zusagen gemacht.⁷² Möglicherweise will sich Saudi-Arabien mit den Altschulden ein potentielles Druckmittel für die Zukunft erhalten – gegen einen wiedererstarkten und vielleicht feindselig auftretenden Irak.⁷³

Einbindung Syriens

Die saudi-arabische Regierung will, dass Syrien sich vom Iran distanziert – was nicht notwendigerweise bedeuten müsste, dass Damaskus seine Bindung an Teheran vollständig aufgibt. Gegenwärtig jedoch sehen saudi-arabische Politiker Syrien als nahöstlichen Brückenkopf Teherans, der dem Iran eine offensive Politik in den palästinensischen Gebieten und im Libanon ermöglicht. Riads Verhältnis zu Syrien wird aber nicht nur durch diese anti-iranische Dimension bestimmt. Die Führung des Königreichs versucht generell, Syrien in einen »arabischen Konsens« einzubinden. Vordringlich ist dabei für Saudi-Arabien, dass Damaskus im Libanon und im israelisch-arabischen Konflikt mit den anderen arabischen Staaten zusammenarbeitet.⁷⁴ Diese beiden Konflikte seien nur dann zu überwinden, so die vorherrschende Ansicht in Riad, wenn die syrische Regierung in Lösungsversuche eingebunden wird. In den frühen neunziger Jahren waren die saudisch-syrischen Beziehungen noch sehr gut, auch weil sich Damaskus 1991 am Krieg gegen den Irak beteiligte. Dass Syrien bereits damals mit dem Iran verbündet war, wurde als nebensächlich betrachtet.

Das Verhältnis zwischen den beiden Staaten verschlechterte sich in erster Linie infolge der Ermordung des ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafiq al-Hariri im Februar 2005. Mit großer Wahrscheinlichkeit ist davon auszugehen, dass syrische Geheimdienste und ihre Verbündeten im Libanon den Anschlag verübten. Hariri war der wichtigste Verbündete Saudi-Arabiens im Libanon und verkörperte geradezu die politische Neuordnung des Landes nach dem Bürgerkrieg.⁷⁵ Saudi-Arabien war 1989 maßgeb-

lich an der Entstehung des Abkommens von Taif beteiligt gewesen, mit dem die libanesischen Konfliktparteien die Grundlage für ein Ende des Bürgerkriegs schufen. Bis heute sieht sich Riad als Garantiemacht des Vertrags. Zwar wurde der Libanon 1990 faktisch zum syrischen Protektorat. Saudi-Arabien erlangte aber einen begrenzten Einfluss auf die libanesische Politik, in erster Linie durch das enge Bündnis mit Hariri, der von 1992 bis 1998 und von 2000 bis 2004 Ministerpräsident war. Auf dieser Basis entwickelten sich in den neunziger Jahren akzeptable Beziehungen zwischen Riad und Damaskus. Das Attentat auf Hariri jedoch bedeutete für Saudi-Arabien einen Angriff auf das Taif-Abkommen und die regionale Stabilität; überdies fiel ihm ein Politiker zum Opfer, der dem saudi-arabischen König Abdallah auch persönlich nahestand.

Bereits seit Bashar al-Asad im Jahr 2000 seinem Vater als syrischer Präsident nachgefolgt war, näherte sich Damaskus weiter als zuvor dem Iran an. Dies hatte auch damit zu tun, dass die Bush-Administration nach dem 11. September 2001, vor allem aber seit 2003 eine feindselige Politik gegenüber Syrien verfolgte. Washington kritisierte das Land wegen der Unterstützung terroristischer Organisationen im Libanon und in den palästinensischen Gebieten. Nach dem Sturz des irakischen Diktators Saddam Hussein fürchtete die syrische Regierung, sie könnte das nächste Angriffsziel der USA werden. Als Syrien nach dem Hariri-Mord auch noch dem Druck nachgeben musste, seine Truppen aus dem Libanon abzuziehen, reagierte die Führung in Damaskus aggressiv. Zum einen baute sie ihr Bündnis mit dem Iran weiter aus, zum anderen versuchte sie, die Reste ihres Einflusses im Libanon zu wahren. Zu diesem Zweck unterstützte sie weiterhin die schiitische Hizbullah. Außerdem folgte dem Anschlag auf Hariri eine beispiellose Serie von Mordanschlägen auf anti-syrische Libanesen, der bis Sommer 2008 rund 40 Menschen zum Opfer fielen. Saudi-Arabiens Führung reagierte mit zunehmender Feindseligkeit gegenüber Syrien.⁷⁶

⁷² *al-Hayat*, 30.5.2008.

⁷³ Zu einer Diskussion der Gründe im Detail vgl. Joseph McMillan, *Saudi Arabia and Iraq. Oil, Religion, and an Enduring Rivalry*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP), Januar 2006 (USIP Special Report 157), S. 12.

⁷⁴ *MEED*, 20.4.2007, S. 7.

⁷⁵ Hariri hatte als Unternehmer in Saudi-Arabien ein riesiges Vermögen angehäuft und enge Beziehungen zur Herrscherfamilie aufgebaut. Er hatte die saudi-arabische wie die liba-

nesische Staatsangehörigkeit und kehrte 1992 in den Libanon zurück. Zu seiner Biographie vgl. Nicholas Blanford, *Killing Mr Lebanon. The Assassination of Rafik Hariri and Its Impact on the Middle East*, London/New York 2007 (Reprint von 2006).

⁷⁶ Vgl. etwa die Äußerungen des Außenministers Saud al-Faisal, in: *al-Hayat*, 13.5.2008. Im Sommer 2008 bestätigten Diplomaten aus der Golfregion in Interviews, dass nach wie vor eine ausgeprägt anti-syrische Stimmung in der saudi-arabischen Führung herrsche.

Der Sommerkrieg zwischen der Hizbullah und Israel im Juli und August 2006 führte zu einer weiteren Verschlechterung der Beziehungen. Riad machte die Hizbullah für den Ausbruch des Krieges verantwortlich und nannte ihr Verhalten »unverantwortlich«. Syrien reagierte prompt. In einer Rede zu dem Krieg nannte Präsident Asad die arabischen Führer »halbe Männer« (*ansaf ar-rijal*). Gemeint waren offenbar der ägyptische Staatschef Mubarak und der saudi-arabische König. Die Führung in Riad war äußerst verstimmt; die Beziehungen zu Syrien hatten einen vorläufigen Tiefpunkt erreicht.⁷⁷

Dennoch unternahm Saudi-Arabien im Frühjahr 2007 einen erneuten Versuch, Syrien aus dem iranischen Lager zu lösen. Den Anlass dafür bot die Vorbereitung des Mekka-Abkommens zwischen Hamas und Fatah, bei der Damaskus eine wichtige Rolle spielte. Während Saudi-Arabien den palästinensischen Präsidenten Abbas davon überzeugte, nach Mekka zu reisen, soll die syrische Führung – in Absprache mit Riad – den in Damaskus lebenden Hamas-Führer Mishal bewogen haben, an den Verhandlungen teilzunehmen. Der syrische Außenminister Faruk al-Shara behauptete daher später sogar, das Mekka-Abkommen sei das Werk Syriens.⁷⁸ Richtig ist, dass die Hamas-Exilführung sich ohne syrische Zustimmung nicht an den Gesprächen hätte beteiligen können.

Auch im Anschluss setzte Saudi-Arabien weiter auf Entspannung gegenüber Syrien. Auf dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga im März 2007 wurde Asad in Riad regelrecht hofiert. König Abdallah forderte, die internationale Isolierung der Hamas zu beenden, und kritisierte die »illegale Besetzung des Irak« durch die USA. Beides waren Aussagen, die Syrien verdeutlichen sollten, dass Saudi-Arabien bereit war, auf Distanz zu Washington zu gehen. Asad revanchierte sich, indem er gemeinsam mit den anderen Staaten die arabische Friedensinitiative von 2002 bekräftigte und auch das Mekka-Abkommen unterstützte.⁷⁹

Syrien scheint jedoch konkretere Gegenleistungen für seine Mäßigung erwartet zu haben. Statt die Ergebnisse des Gipfels mitzutragen, kritisierte Damaskus die Beschlüsse in den folgenden Wochen. Zum Bruch mit Riad kam es im Juni 2007. Die gewaltsame Machtübernahme der Hamas im Gazastreifen bedeutete das

Ende für die palästinensische Regierung der nationalen Einheit. Damit war das Abkommen von Mekka gescheitert. Während Riad versuchte, beide Seiten zu einem neuerlichen Kompromiss zu bewegen, unterstützte Damaskus die Hamas. Saudi-Arabien machte Syrien daher mitverantwortlich für den Misserfolg der Vermittlungsbemühungen und warf ihm vor, sich nicht an die Absprachen des Gipfels von Riad zu halten. In den folgenden Monaten verschlechterten sich die bilateralen Beziehungen erneut.⁸⁰ Der Konflikt zwischen den beiden Regierungen wurde mit zunehmender Schärfe auch in den Medien ausgetragen. Ein einflussreicher saudi-arabischer Kommentator forderte sogar einen Regimewechsel in Syrien.⁸¹ Zum Gipfel der Arabischen Liga in Damaskus im März 2008 schickte die saudi-arabische Führung statt König Abdallah lediglich ihren Botschafter bei der Organisation – ein klarer Affront gegenüber den Gastgebern.⁸²

Auch in der folgenden Zeit verbesserten sich die Beziehungen nicht. Anfang Mai 2008 kam es in Beirut zu offenen Auseinandersetzungen zwischen den Milizen der libanesischen Opposition und Anhängern der anti-syrischen Bewegung des 14. März. Auch dafür wurde Damaskus von Riad mitverantwortlich gemacht. Insgesamt äußern sich saudi-arabische Politiker und Medien seit 2007 zusehends kritischer über die syrische Führung. Riad hat zumindest vorerst den Versuch aufgegeben, das Land in politische Initiativen einzubinden. Weil die saudi-arabische Regierung jedoch ein besonderes Interesse daran hat, Syrien aus dem Bündnis mit dem Iran zu lösen, dürfte sie diese Haltung revidieren, sobald Damaskus erneut Bereitschaft zur Zusammenarbeit erkennen lässt.

Stabilisierung des Libanon

Saudi-Arabien wünscht einen stabilen Libanon und enge Beziehungen zu Beirut. Dies würde vor allem seine Finanz- und Wirtschaftsinteressen in dem Land sichern. Riad fürchtet eine Ausweitung des iranischen Einflusses, ein Wiedererstarken Syriens im Libanon und die Folgen einer Konfrontation zwischen der Hizbullah und Israel. Nach saudi-arabischen Vorstellungen

⁷⁷ Eine ausführliche Darstellung findet sich in: *al-Hayat*, 27.8.2007.

⁷⁸ *al-Hayat*, 27.8.2007.

⁷⁹ Riyadh Declaration, 29.3.2007, Website der Royal Embassy of Saudi Arabia, <www.saudiembassy.net/2007News/Statements/StateDetail.asp?cIndex=688>.

⁸⁰ *al-Hayat*, 27.8.2007.

⁸¹ »Speech by Syrian Vice-President Al-Shar' Evokes Angry Responses in Saudi Arabia«, Middle East Media Research Institute (MEMRI), Special Dispatch Series 1797, 3.1.2008 <www.memri.org/bin/articles.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP179708>.

⁸² *International Herald Tribune*, 7.3.2008.

gen sollte die libanesische Regierung daher von Syrien unabhängig sein, die Hizbullah unter Kontrolle halten, dem wachsenden Einfluss Teherans entgegenzutreten und idealerweise eine friedliche Koexistenz mit Israel akzeptieren. Seit 2005 betonen saudi-arabische Politiker immer wieder, wie groß das Interesse des Königreichs an einem stabilen Libanon ist. Dieses Interesse suchte Saudi-Arabien in den letzten Jahren zu verwirklichen, indem es Syriens Kontrahenten gegen die pro-syrische Hizbullah und deren Verbündete unterstützte. Dabei hat Riads offene Parteinahme entscheidend zur Eskalation der Auseinandersetzungen mit der syrischen Führung beigetragen.

Für den Wandel in der saudi-arabischen Libanon-Politik sorgte die Krise, in der sich das Land seit 2005 befindet – Riad gab seine frühere Zurückhaltung auf und unterstützte fortan das antisyrische Lager. 2005/2006 verstärkte sich die innenpolitische Polarisierung im Libanon immer mehr; diese Entwicklung führte dazu, dass die Hizbullah im November 2006 die breite Koalitionsregierung des Landes verließ. Fortan standen sich zwei Lager gegenüber: auf der einen Seite die Regierung Siniora und die Bewegung des 14. März, auf der anderen die von der Hizbullah geführte pro-syrische Opposition. Die saudi-arabische Regierung wurde immer mehr zur Partei in dieser Auseinandersetzung. Zwei Ereignisse bestimmten Riads neue Libanon-Politik: die Ermordung Hariris im Februar 2005 und der Krieg zwischen der Hizbullah und Israel im Juli und August 2006.

Hariri war der Mann Saudi-Arabiens im Libanon gewesen, und Riad betrachtete den Mord an ihm auch als Angriff auf die saudi-arabische Position in dem Land. Nach Ausbruch des Sommerkriegs von 2006 wiederum verurteilte Riad die Entführung zweier israelischer Soldaten durch die Hizbullah, die den bewaffneten Konflikt ausgelöst hatte. Saudi-Arabiens Führung ließ verlautbaren, dass »ein Unterschied gemacht werden müsse zwischen legitimem Widerstand und voreiligen Abenteuern, die von Elementen innerhalb eines Staates und denjenigen, die hinter ihnen stehen, ausgeführt werden, und dies ohne Absprache mit der legitimen Autorität in ihrem Staat«.⁸³ Saudi-Arabien bekundete auf diese Weise sein Unbehagen darüber, dass eine nichtstaatliche Organisation gegen den Willen der libanesischen Regierungsmehrheit handelte. Darüber hinaus machte die Formulierung klar, dass die saudi-arabische Führung die

Hizbullah als Handlanger des Iran betrachtete. Dieser Umstand veranlasste Riad, erstmals einen arabischen Akteur zu verurteilen, der den Kampf gegen Israel aufgenommen hatte.

Den Hintergrund für Saudi-Arabiens aktivere Libanon-Politik nach 2005 und vor allem seit Ende 2006 bilden erstens die Rolle des Königreichs als Garantiemacht des Taif-Abkommens und zweitens der zunehmende Einfluss der Hizbullah und ihres iranischen Patrons im Libanon. 1989 hatte die Gefahr einer regionalen Eskalation Saudi-Arabien veranlasst, sich um eine Beendigung des Bürgerkriegs zu bemühen. Der Irak unterstützte damals den libanesischen Ministerpräsidenten General Michel Aoun gegen Syrien, weshalb ein direkter Konflikt zwischen dem Irak und Syrien drohte. Unter Führung Saudi-Arabiens und mit Unterstützung der USA setzten Vermittlungsbemühungen ein. Diese führten die libanesischen Konfliktparteien im saudi-arabischen Taif zusammen, wo sie im Oktober 1989 ein Abkommen schlossen. Im Ergebnis wurde der Libanon faktisch zu einem syrischen Protektorat: Damaskus garantierte die Stabilität des Landes und übte maßgeblichen Einfluss auf alle politischen Akteure im Libanon aus, einschließlich der Hizbullah. Hariri sicherte als Ministerpräsident den saudi-arabischen Einfluss. Erst die Attentate auf die Klienten des Königreichs und der darauffolgende Rückzug der syrischen Truppen im Frühjahr 2005 veranlassten Saudi-Arabien zu erneuter Aktivität, um seine Interessen im Libanon zu wahren.

Die Haltung Riads gegenüber der Hizbullah war seit jeher distanziert. Solange allerdings Syrien die Stabilität des Libanon garantierte und eine unkontrollierte Eskalation des Konflikts mit Israel verhinderte, hielt sich die saudi-arabische Regierung zurück. Die Situation änderte sich mit dem Abzug der Syrer. Die Hizbullah wurde mit iranischer Unterstützung zu einer Quelle der Instabilität im Libanon. Saudi-Arabien kann nicht akzeptieren, dass sich die Hizbullah – wie es seit November 2006 geschah – gegen die libanesische Regierung stellt. In Riad fürchtet man, dass das Vorbild der Hizbullah auch andere substaatliche Akteure in der Region zum bewaffneten Kampf gegen die jeweiligen Regierungen ermutigen könnte. In erster Linie sorgt sich das Herrscherhaus um die Stabilität der schiitisch besiedelten Regionen im eigenen Land und in den übrigen Golfstaaten, wo die Hizbullah und ihr Führer Hasan Nasrallah hohes Ansehen genießen. Überhaupt ist Nasrallahs Ansehen in der gesamten arabischen Welt gewachsen, seit sich Israel im Jahr 2000 aus dem Süd-Libanon zurückgezogen hat. Ob-

⁸³ Saudi Press Agency (SPA), 13.7.2006, <www.spa.gov.sa/English/details.php?id=375383>.

wohl Schiit, ist er heute der populärste arabische Politiker überhaupt. Riad befürchtet, dass die Stabilität der Region ernsthaft gefährdet werden könnte, wenn sich arabischer Nationalismus und iranisches Vormachtstreben miteinander verbinden – wie es ansatzweise schon in der Allianz zwischen Teheran und der Hizbullah geschieht.

2007 wurde berichtet, dass die saudi-arabische Führung auch libanesische Jihadisten unterstütze, um so ein (sunnitisches) Gegengewicht zur Hizbullah zu schaffen.⁸⁴ Belegt ist dies nicht – wohl aber, dass Saudi-Arabien nichtmilitanten Islamisten im Nord-Libanon Hilfe zuteilwerden lässt, wobei die Grenzen zwischen den Gruppierungen häufig fließend sind. Parallel dazu versuchte Riad zeitweilig, zwischen den libanesischen Parteien zu vermitteln. Der saudi-arabische Botschafter in Beirut, Abdalaziz Khoja, stand im Mittelpunkt dieser Politik. Anfang 2007 bemühte sich Riad zunächst, eine Eskalation der Spannungen zwischen Saudi-Arabien und dem Iran durch direkte Gespräche zu verhindern.⁸⁵ Zugleich versuchte das Königreich, sich mit Syrien zu verständigen und mit seiner Hilfe das Konfliktpotential zwischen den beiden Lagern im Libanon abzubauen. Ab Mai jedoch verschlechterten sich die Beziehungen zu Damaskus aufgrund der Gegensätze in der Palästina-Frage. Im Frühsommer 2007 überließ es Riad daher der Arabischen Liga, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln.

Auch als es im Mai 2008 zu offenen Auseinandersetzungen zwischen den Milizen der libanesischen Opposition und Anhängern der anti-syrischen Bewegung des 14. März kam, verhielt sich Saudi-Arabien eher passiv. Riad wählte zwar deutliche Worte, ergriff aber nicht selbst die Initiative. Außenminister Saud al-Faisal sprach von »Extremisten« in der Region, womit er den Iran, Syrien und die Hizbullah meinte.⁸⁶ Die Parteinahme Saudi-Arabiens für die Bewegung des 14. März war zu diesem Zeitpunkt schon so offensichtlich, dass es als Vermittler ohnehin nicht mehr in Frage kam. Die Arabische Liga setzte die Suche nach einem Ausgleich fort, wobei Katar die Führung übernahm. Ergebnis der Bemühungen war das Doha-Abkommen vom Mai 2008, in dem die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit im Libanon ver-

abredet wurde. Katar unterhält gute Beziehungen zu Syrien, weshalb das Emirat in diesem Fall als Vermittler besser geeignet war als Saudi-Arabien.

⁸⁴ Entsprechende Gerüchte wurden verbreitet, als sich die al-Qaida-nahe Fath al-Islam zwischen Mai und September 2007 im nordlibanesischen Flüchtlingslager Nahr al-Barid verschanzte; erst nach massivem Beschuss konnte sie vertrieben werden.

⁸⁵ *Financial Times*, 4.12.2007.

⁸⁶ *al-Hayat*, 13.5.2008.

Übereinstimmungen zwischen saudi-arabischen und deutschen Interessen

Saudi-Arabien Regionalpolitik der Jahre 2005 bis 2008 spiegelt deutlich die Stärken und Schwächen seiner Außen- und Sicherheitspolitik insgesamt wider. Das aktivere Auftreten der saudi-arabischen Führung hat die Regionalpolitik deutlich geprägt; nennenswerte Erfolge wurden dabei allerdings nicht erzielt. Vielmehr zeigte sich immer wieder – etwa beim Scheitern des Mekka-Abkommens –, dass Riad vor einem Dilemma steht. Zum einen muss das Königreich eng mit den USA zusammenarbeiten, wenn es in den Konflikten um den Libanon und Palästina mehr als nur kurzfristige Scheinerfolge erreichen will. Gleichzeitig aber begrenzt die enge Bindung an die USA den Handlungsspielraum Riads. Häufig beschränkt sich die saudi-arabische Politik deshalb weitgehend darauf, auf den Kurs Washingtons einzuwirken. Dies ist beispielsweise in der Irak-Politik der Fall. Deutschland und Europa haben ähnliche Probleme. Ihre nahostpolitischen Vorstellungen weichen oft stark von denen der Vereinigten Staaten ab. Dennoch ist die Kooperation mit der US-Regierung meist die Voraussetzung für politische Fortschritte. Wenn Deutschland und Saudi-Arabien ihre Handlungsspielräume erweitern wollen, liegt die Frage nahe, ob nicht Ansätze für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern gegeben sind. Tatsächlich stimmen die saudi-arabischen und die deutschen Interessen auf vielen regionalpolitischen Feldern überein.

Eindämmung des iranischen Hegemonialstrebens: In der deutschen (wie europäischen) Politik scheut man sich oft, mit Blick auf den Iran das Wort »Eindämmung« zu verwenden. Dennoch entsprechen hier die saudi-arabischen Interessen jenen der Bundesrepublik – Riad wie Berlin wollen verhindern, dass Teheran die Fähigkeit erlangt, Nuklearwaffen zu bauen, und seinen Einfluss im Irak, im Libanon und in den palästinensischen Gebieten weiter ausbaut. Dabei wird der Handlungsspielraum der saudi-arabischen Führung wie der europäischen Regierungen maßgeblich durch die Politik der USA eingeschränkt. Riad soll die Bush-Administration mehrfach erfolglos aufgefordert haben, das direkte Gespräch mit Teheran

zu suchen.⁸⁷ Solange Washington hier nicht einwilligt, sucht Saudi-Arabien unterhalb dieser Ebene Möglichkeiten der Verständigung auszuloten. Diese Politik mag aus der Not geboren sein – dennoch ist es sinnvoll, durch direkte Kontakte mit dem Iran die Gefahr einer Eskalation konfessioneller Auseinandersetzungen im Vorderen Orient zu mindern und die Stabilisierung des Irak zu fördern. Die kluge Verbindung eines Eindämmungskurses mit wiederholten Angeboten zur Zusammenarbeit könnte zur Grundlage einer gemeinsamen Iran-Strategie von Amerikanern, Europäern und pro-westlichen arabischen Staaten werden. Das übergeordnete europäische Interesse an einer Konfliktlösung mit Teheran sollte dabei jedoch nicht aus den Augen verloren werden.

Friedliche Lösung des israelisch-arabischen

Konflikts: Auf kaum einem anderen Feld der Nahostpolitik überschneiden sich deutsche und saudi-arabische Interessen so deutlich wie hinsichtlich des israelisch-arabischen bzw. des israelisch-palästinensischen Konflikts. Ebenso wie Deutschland und die EU fordert Saudi-Arabien eine Zweistaatenlösung und einen palästinensischen Staat entlang der Grenzen von 1967. Dass für Riad dabei die Rechte der Palästinenser und der Status Jerusalems im Vordergrund stehen, für Deutschland hingegen die Sicherheit Israels, ändert nichts an den gemeinsamen Zielen.

Problematischer ist, dass Saudi-Arabien die Einbeziehung der Hamas in eine palästinensische Regierung der nationalen Einheit fordert. Dies entspricht nicht der Linie der Bundesregierung und der Europäer, ist aber dennoch richtig: Ohne die Hamas wird es schwierig, wenn nicht unmöglich, eine nachhaltige Übereinkunft zwischen Israelis und Palästinensern zu finden. Mit der Initiative des damaligen Kronprinzen Abdallah im Jahr 2002 hat Saudi-Arabien deutlich gemacht, dass es dringend an einer Lösung des Konflikts interessiert und auch willens ist, dazu einen Beitrag zu leisten. Riad ist allerdings nur dann bereit, seinen Einfluss geltend zu machen, wenn auch Syrien mit an Bord ist. Dies ist zum einen seiner – legitimen – Sorge vor innenpolitischen Problemen ge-

⁸⁷ Interview mit Diplomaten aus einem Staat des Golfkooperationsrates, Berlin, Juli 2008.

schuldet. Zum anderen hat die saudi-arabische Regionalpolitik oftmals dann Erfolg, wenn Riad, Kairo und Damaskus eng miteinander kooperieren.

Stabilisierung des irakischen Staates: Auch in der Irak-Frage gibt es Übereinstimmungen. Wie Deutschland und Europa ist Saudi-Arabien an einem stabilen Irak und der Sicherung seiner territorialen Integrität interessiert. Man ist sich einig, dass der iranische Einfluss auf die Regierung in Bagdad begrenzt sein sollte. Die Unterschiede betreffen in erster Linie die Zusammensetzung der Regierung und die Struktur des Staates. Saudi-Arabien fordert aus religionspolitischen und ideologischen Gründen weiterhin eine starke Rolle für die Sunniten im Land. Die föderale Verfassung von 2005 lehnt Riad ab, und die demokratischen Elemente im neuen politischen System des Staates betrachtet es mit Misstrauen. Deutschland und die EU hingegen interessieren sich für die Konflikte zwischen den Konfessionen im Irak nur insofern, als diese eine Stabilisierung des Landes verhindern könnten. Die Föderalisierung des Irak wird als große Chance begriffen und eine Demokratisierung als erstrebenswerte – wenn auch vorerst wenig realistische – Zukunftsvision.

Dementsprechend unterschiedlich sind die Schlussfolgerungen für die praktische Politik. Die Europäer sind bereit, mit der Regierung Maliki zusammenzuarbeiten. Europäische Staaten suchen seit 2007 vor allem aus wirtschaftlichen Motiven den Kontakt zur irakischen Führung; insbesondere Frankreich ist hier aktiv. Die Bundesrepublik bildet insofern eine Ausnahme, als sie – in erster Linie aus innenpolitischen Gründen – keine eigene Irak-Politik entwickelt hat.⁸⁸ Saudi-Arabien ist ebenfalls passiv, allerdings vor allem deshalb, weil es sich noch immer nicht mit der schiitisch-kurdischen Regierung in Bagdad abgefunden hat. Das Königreich hat bislang keinen Botschafter in den Irak entsandt und weigert sich, dem Nachbarland seine Altschulden zu erlassen. Sowohl die deutsche als auch die saudi-arabische Politik sind unhaltbar. Beide Länder haben im Irak wichtige Interessen zu wahren – dies können sie aber nur dann, wenn sie den Kontakt zur irakischen Regierung suchen.

Einbindung Syriens: Riad versucht meist, alle wichtigen arabischen Staaten in politische Initiativen einzubinden. In den letzten Jahren galten diese Versuche

meist Syrien, das sich seit 2001 verstärkt dem Iran zugewandt hat. Das Bemühen des Königreichs um einen »arabischen Konsens« ist dabei vor allem innenpolitischen Erwägungen geschuldet. Riad fürchtet die Wirkung, die Kritik aus den Nachbarstaaten auf die eigene Bevölkerung haben könnte. Jenseits solcher Motive jedoch entspricht die saudi-arabische Politik auch deutschen und europäischen Interessen. Immer wieder hat sich gezeigt, dass wichtige Akteure große Probleme bereiten können, wenn sie nicht in Konfliktlösungsversuche eingebunden werden. Syrien ist dafür ein Paradebeispiel. Erst das Bündnis mit Damaskus erlaubte es dem Iran, eine aktive Rolle im Libanon und den palästinensischen Gebieten zu spielen. Und ohne syrische Unterstützung wären die Hamas und die Hizbullah in einer schwächeren Position. Deshalb ist es so wichtig, Damaskus aus seiner engen Bindung an den Iran zu lösen und als Partner zu gewinnen. Dass Syrien und Israel mittlerweile indirekte Gespräche über einen Friedensschluss führen, ist gleichzeitig ein wichtiger Hinweis darauf, dass sich die syrische Haltung gewandelt hat.

Stabilisierung des Libanon: Auch im Libanon sind die saudi-arabischen Interessen weitgehend deckungsgleich mit den deutschen und europäischen. Saudi-Arabien, Deutschland und die EU wollen einen stabilen Libanon, der von Syrien unabhängig ist. Sie alle möchten den Einfluss der Hizbullah begrenzen. Allerdings werden Berlin und Riad es langfristig als legitim akzeptieren müssen, dass die Schiiten ihren bislang eingeschränkten Einfluss im politischen System des Landes auszuweiten suchen. Nur ein Ausgleich, der die Interessen der Schiiten und damit auch jene der Hizbullah als ihrer wichtigsten Interessenvertretung berücksichtigt, hat Chancen, stabilisierend zu wirken.

⁸⁸ Zur deutschen Irak-Politik vgl. Christopher Chivvis, *What Role for Germany in Iraq?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008 (SWP Research Paper 7/2008).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Saudi-Arabien kann in der Regionalpolitik ein wichtiger Partner der EU werden, insbesondere dann, wenn die europäische Politik vermehrt dazu übergeht, regionale Ansätze zur Konfliktlösung zu fördern. Im Falle des Irak gibt es entsprechende erste Versuche im Rahmen des »Nachbarstaatenprozesses«. Die oft fragwürdige Innenpolitik Riads darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass saudi-arabische, europäische und deutsche Interessen vielfach deckungsgleich sind. In der Außenpolitik hat sich das Königreich immer als verlässlicher Partner der USA erwiesen. Dass es seit 2006 regionalpolitisch auf Distanz zu seinem Verbündeten gegangen ist, hat weniger mit einer strategischen Abwendung von den USA zu tun als vielmehr mit der Rücksichtnahme auf Befindlichkeiten der regionalen Öffentlichkeit. Der Kern des bilateralen Verhältnisses, das von saudi-arabischem Ölreichtum und amerikanischer Sicherheitsgarantie geprägt wird, ist davon unberührt geblieben.

In Europa ist Saudi-Arabien, trotz einer leichten Annäherung Riads an Deutschland und die EU, ein weitgehend unbekannter politischer Akteur geblieben. Die Beziehungen stehen noch am Anfang, so dass die Fortsetzung und Intensivierung gegenseitiger Besuche nach wie vor eine wichtige Funktion hat. Ein erster Schritt zu einem auch qualitativen Ausbau der Beziehungen könnten regelmäßige Konsultationen auf höherer Beamtenebene sein. Mögliche Themen wären die Iran-Politik, der israelisch-arabische Konflikt, die Situation im Irak und im Libanon sowie die Rolle Syriens. Neben der regionalen Sicherheitspolitik könnten auch Themen wie transnationale Gefahren (Migration, Terrorismus, organisierte Kriminalität), Wirtschaftsfragen und Möglichkeiten eines verstärkten kulturellen Austauschs Gegenstand von Gesprächen werden.

Dabei darf nie außer Acht gelassen werden, dass Saudi-Arabien ein autoritärer Staat ist, in dem schwere Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind. Jeder Akteur, der eng mit einem solchen Staat zusammenarbeitet, läuft Gefahr, in den Augen der Opposition und Teilen der Bevölkerung zum Komplizen zu werden. Gleichzeitig ist Saudi-Arabien eines der wichtigsten Herkunftsländer jihadistischer Kämpfer – eine Kooperation mit den Sicherheitsbehörden

des Königreichs ist daher notwendig, will man den islamistischen Terrorismus effektiv bekämpfen. Hier besteht ein Zielkonflikt, der sich nur auflösen lässt, wenn Deutschland und Europa beharrlich und gegebenenfalls auch öffentlich auf Fortschritte etwa in Fragen der Rechtsstaatlichkeit drängen.

Ebenfalls problematisch ist die saudi-arabische Religionspolitik. Das Land hat mit der Wahhabiya eine Islaminterpretation gleichsam zur Staatsreligion erhoben, die nach europäischen Maßstäben islamistisch ist und auch von vielen Muslimen für extremistisch gehalten wird. Das schränkt die Möglichkeiten für einen Austausch beispielsweise auf kulturellem Gebiet stark ein. Hinzu kommt, dass Saudi-Arabien die Wahhabiya und mit ihr verwandte Islamdeutungen weltweit fördert und damit in vielen Regionen religiöse und religionspolitische Konflikte schürt. Insbesondere in Bosnien und im Kosovo berührt diese Politik deutsche Interessen. Auch hier zeigen sich die Grenzen einer außenpolitischen Zusammenarbeit mit Riad.

Grundsätzlich muss die deutsche und europäische Politik akzeptieren, dass Saudi-Arabien eine Sonderbeziehung zu den USA unterhält. Auch Staaten wie Frankreich und Großbritannien können diese nicht ersetzen – zu sehr ist das Königreich vom Schutz der Amerikaner abhängig. Zwar werden auch in Riad von Zeit zu Zeit Zweifel geäußert, ob die USA weiterhin ein verlässlicher Partner sind. Im Konfliktfall jedoch haben beide Seiten bisher keinen Zweifel daran gelassen, dass ihre Allianz fortbesteht. Wenn hier ein Spielraum für die Europäer entstanden ist, dann vor allem in der Regionalpolitik, wo sich Saudi-Arabien vermehrt von Washington distanziert. Die offensichtliche Schwäche der USA nach mehreren Misserfolgen im Nahen und Mittleren Osten – angefangen beim Scheitern im Irak – könnte Riad durchaus bewogen haben, ernsthafter über die Kooperation mit Europa nachzudenken, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Wenn Deutschland intensiver mit Saudi-Arabien zusammenarbeiten will, könnte in einigen Fragen allerdings ein Umdenken erforderlich werden. Dies betrifft etwa den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern. Saudi-Arabiens Forderung nach einer palästinensischen Regierung der nationalen Einheit unter Beteiligung der Hamas widersprach zumindest

in der Vergangenheit der deutschen Position. Allerdings wird die Frage, ob es richtig war, der palästinensischen Einheitsregierung im Jahr 2007 die Unterstützung zu verweigern, mittlerweile auch in der Bundesrepublik diskutiert. Die größten Defizite haben beide Seiten jedoch in der Irak-Politik. Deutschland und Saudi-Arabien sind hier weitgehend passiv. Dies widerspricht ihrem Interesse an einem stabilen, von Teheran unabhängigen Irak. Berlin und Riad könnten deutlich mehr für den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes tun, indem sie den Handel mit dem Irak effektiver fördern und sich für deutsche und saudi-arabische Investitionen dort einsetzen. Jedenfalls müssen Deutschland und Saudi-Arabien ihre bisherige Haltung in dieser Frage grundlegend ändern, wollen sie erfolgreich auf die Regionalpolitik einwirken.

Abkürzungen

CRS	Congressional Research Service
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
EIA	Energy Information Administration
EU	Europäische Union
GID	General Intelligence Department
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
ICG	International Crisis Group
IISS	International Institute for Strategic Studies (London)
KDP	Kurdistan Democratic Party (Irak)
MEED	Middle East Economic Digest
MEMRI	Middle East Media Research Institute
OAPEC	Organization of Arab Petroleum Exporting Countries
PUK	Patriotic Union of Kurdistan (Irak)
RTCC	Al-Rashid Trading & Contracting Company
SPA	Saudi Press Agency
USIP	United States Institute of Peace (Washington, D.C.)